

Hans Strandlund

Till
Regionstyrelsen för svar
Regionfullmäktige för kännedom

Granskning av regionens inköpsprocess

Regionens revisorer har i tidigare granskningar identifierat brister i inköpsprocessen. PwC har därför givits i uppdrag att genomföra en granskning som syftar till att kartlägga rutiner och den interna kontrollen kring upphandling och inköp i regionen. Följande revisionsfråga ska besvaras: *Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig internkontroll av inköpsprocessen?*

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att regionstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig internkontroll av inköpsprocessen. Revisorerna är kritiska till de brister som föreligger och att tidigare identifierade brister i flera fall kvarstår.

Ur bedömningarna kan bl a följande noteras:

- Bedömningen är att det numera finns ändamålsenliga regler och rutiner för inköpsprocessen inkl. information om direktupphandlingar och dokumentation av dessa.
- Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att spridningen av avtalsinformation i organisationen inte är ändamålsenlig. Den största bristen är att aktuella underlag som visar avtalstroheten saknas och att regionen därmed saknar kontroll över huruvida inköp sker via avtal eller inte.
- Tidigare granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016) bedömdes spridningen av ramavtal som ändamålsenlig. Däremot var det vid genomförande av granskningen svårt att uttala sig om huruvida ramavtalen användes. Kontrollen av avtalsanvändningen är ännu bristande, vilket vi bedömer vara otillfredsställande.
- Regionens inköpssystem används inte på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är bl a baserad på att antalet tillgängliga leverantörer i e-handelssystemet är få, att det saknas avtal med leverantörer som finns tillgängliga via e-handelssystemet, att verksamheterna inte är medvetna att delar av deras inköp ska ske via e-handelssystemet, samt att avtalen som är upplagda i e-handelssystemet inte är synkade med verksamheternas behov.
- Vidare är bedömningen att regionens inköp inte följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Brister finns bl a avseende avsaknad av systematisk uppföljning av köp via och utanför e-handelssystemet och att verksamheterna inte har tillgång till avtalade priser och därav inte kan kontrollera att fakturor är enligt avtal.

2018-12-07

Hans Strandlund

- Vi gör bedömningen att avtal inte följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på att det inte genomförs någon systematisk avtalsuppföljning.
- Utifrån gjorda iakttagelser och stickprov gör vi bedömningen att inköp delvis överensstämmer med tecknade avtal.
- Utifrån att underlagen i verifieringen inte har kunnat uppvisas har vi svårt att bedöma huruvida det finns en följsamhet till LOU. Vi kan konstatera att det finns andra typer av brister då relevant dokumentation inte på ett enkelt sätt inte kunnat tas fram under granskningen.

Iakttagelser och bedömningar i sin helhet framgår i bifogad rapport. Revisorerna önskar svar från regionstyrelsen senast 2019-03-15.

FÖR REGIONENS REVISORER



Hans Strandlund
Ordförande



Elisabeth Löf
Revisor

Revisionsrapport

Granskning av regionens inköpsprocess

Region Västmanland

Sofia Nylund
Morteza Ashouri

November 2018

pwc

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning.....	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte/revisionsfråga	5
1.2.1. Kontrollmål.....	5
1.2.2. Revisionskriterier	5
1.3. Metod och avgränsning	6
1.4. Styrande och stödjande dokument.....	6
2. Regionens organisation för upphandling	7
2.1. Lagstiftning och reglementen.....	7
2.2. Upphandlingsfunktionen	7
3. Uppföljning av kontrollmål	9
3.1. Kontrollmål 1	9
3.1.1. Iakttagelser	9
3.1.2. Bedömning.....	10
3.2. Kontrollmål 2.....	10
3.2.1. Iakttagelser	10
3.2.2. Bedömning.....	11
3.3. Kontrollmål 3.....	11
3.3.1. Iakttagelser	11
3.3.2. Bedömning.....	13
3.4. Kontrollmål 4.....	13
3.4.1. Iakttagelser	13
3.4.2. Bedömning.....	14
3.5. Kontrollmål 5.....	15
3.5.1. Iakttagelser	15
3.5.2. Bedömning.....	15
3.6. Kontrollmål 6.....	16
3.6.1. Walkthrough inköp	16
3.6.2. Bedömning.....	17
3.7. Kontrollmål 7.....	17
3.7.1. Iakttagelser	17
3.7.2. Bedömning.....	19

Sammanfattande bedömning

Granskningen syftar till att kartlägga rutiner och den interna kontrollen kring upphandling och inköp i regionen. Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig internkontroll av inköpsprocessen?

Utifrån kontrollmålen nedan gör vi bedömningen att regionstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig internkontroll av inköpsprocessen. Som utgångspunkt för bedömningen har följande kontrollmål används:

Kontrollmål 1: Finns det ändamålsenliga regler och rutiner för inköpsprocessen?

Bedömning: Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att det numera finns ändamålsenliga regler och rutiner för inköpsprocessen inkl. information om direktupphandlingar och dokumentation av dessa. Huruvida ovannämnda regler och rutiner följs besvaras nedan.

Tidigare granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016) bedömdes det delvis finnas ändamålsenliga regler och rutiner för inköp och upphandling. Bl.a. noterades att befintliga rutiner inte innefattade de krav på information om direktupphandlingar och dokumentation av dessa.

Kontrollmål 2: Är spridningen av avtalsinformation i organisationen ändamålsenlig? (dvs. ramavtalen är kända och används)

Bedömning: Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att spridningen av avtalsinformation i organisationen inte är ändamålsenlig. Den största bristen är att aktuella underlag som visar avtalstroheten saknas och att regionen därmed saknar kontroll över huruvida inköp sker via avtal eller inte. Tidigare mätning av avtalstrohet har gjorts för flera år sedan och avsåg 2012-2014, och då skedde många inköp utanför befintliga avtal enligt regionens egen kontroll.

Tidigare granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016) bedömdes spridningen av ramavtal som ändamålsenlig. Däremot var det vid genomförande av granskningen svårt att uttala sig om huruvida ramavtalen användes. Kontrollen av avtalsanvändningen är ännu bristande, vilket vi bedömer vara otillfredsställande.

Kontrollmål 3: Används regionens inköpssystem på ett ändamålsenligt sätt

Bedömning: Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att regionens inköpssystem inte används på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på följande:

- antalet tillgängliga leverantörer i e-handelssystemet är få,
- det saknas avtal med leverantörer som finns tillgängliga via e-handelssystemet,
- verksamheterna inte är medvetna att delar av deras inköp ska ske via e-handelssystemet,
- avtalen som är upplagda i e-handelssystemet inte är synkade med verksamheternas behov.

Kontrollmål 4: Följs inköp upp på ett ändamålsenligt sätt?

Bedömning: Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att regionens inköp inte följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på följande:

- Det görs ingen systematisk uppföljning av köp via och utanför e-handelssystemet.
- Verksamheterna inte har tillgång till avtalade priser och därav inte kan kontrollera att fakturor är enligt avtal.
- Den största delen av regionens inköp sker gentemot ett fåtal leverantörer. Problematiken tycks ligga i att det görs många småinköp i regionen då 70 procent av alla leverantörer svarar för endast två procent av den totala inköpsvolymen.

Kontrollmål 5: Följs avtal upp på ett ändamålsenligt sätt?

Bedömning: Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att avtal inte följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på att det inte genomförs någon systematisk avtalsuppföljning.

Kontrollmål 6: Överensstämmer inköp med tecknade avtal?

Bedömning: Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att inköp delvis överensstämmer med tecknade avtal. Bedömningen är baserad på följande:

- 2 av 5 kontrollerade stickprov saknar specifikation i fakturan. Därav är det oklart huruvida priserna är enligt avtal,
- 1 av 5 kontrollerade stickprovsfakturer är inte priset enligt avtal,
- 1 av 5 kontrollerade stickprov saknas det prislista i gällande avtal på det som har fakturerats.

Kontrollmål 7: Finns det en följsamhet till LOU? (direktupphandlingsgränser, dokumentationskrav, avtalslängd etc.)

Bedömning: Utifrån att underlagen i verifieringen inte har kunnat uppvisas har vi svårt att bedöma huruvida det finns en följsamhet till LOU. De avvikelser som förekommer är följande:

- Regionen har inte lyckats inhämta relevant underlag för 4 av 5 inköp över direktupphandlingsgränsen,
- Regionen har inte lyckats inhämta relevant underlag för samtliga 3 inköp över 100 tkr.

Vi kan dock konstatera att det finns andra typer av brister då relevant dokumentation inte på ett enkelt sätt inte kunnat tas fram.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Av regionens inköpsriktlinjer (som gäller för alla inköp i regionen) framgår att beställningar ska göras från avtalat sortiment hos avtalade leverantörer, samt att regionens beställningssystem (e-handel) ska användas i så stor utsträckning som möjligt. När beställning inte kan göras via beställningssystemet ska operativt inköp kontaktas för att stödja verksamheten med inköpen.

Vid tidigare genomförda revisioner har bl.a. följande brister noterats gällande inköpsprocessen:

Granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016).

- Det bedömdes endast delvis finnas ändamålsenliga regler och rutiner för inköp och upphandling. Bl.a. noterades att befintliga rutiner inte innefattade de krav på information om direktupphandlingar och dokumentation av dessa (vilket sedan den 1 juli 2014 är ett krav enligt LOU). Vidare noterades att det hade gjorts inköp till betydande belopp från ett antal leverantörer som inte var upphandlade. Detta skulle kunna röra sig om otillåtna direktupphandlingar, vilket är i strid med regionens regler och gällande lagstiftning.
- Spridningen av ramavtal bedömdes som ändamålsenlig. Däremot var det vid genomförande av granskningen svårt att uttala sig om huruvida ramavtalen användes.
- Bedömningen var att internkontrollen endast delvis säkerställt köptrohet mot ramavtal. Vid granskningen framkom att Varuförsörjningen årligen genomför omfattande uppföljning av alla inköp inom 80 olika varukategorier (s.k. spendanalyser). Varuförsörjningen ansvarar dock inte för att vidta åtgärder m a a avvikande avtalstrohet. Vidare framkom att Inköp inte haft kännedom om analysernas omfattning och därmed heller inte vidtagit några åtgärder m a a dessa. Enligt inköspolicyn ligger uppföljningsansvaret hos Inköp.
- Internkontrollen bedömdes endast delvis ha säkerställt att gjorda inköp överensstämmer med tecknade avtal. Detta eftersom varken Inköp eller Varuförsörjningen gjorde någon ytterligare kontroll av de köp som gjorts utanför beställningssystemet (d.v.s. för ca 62 000 av 70 000 avtalade produkter).

Granskning av internkontroll avseende inköp och hantering av böcker (2016)

- Bedömningen var att inköp av böcker och medier inte fullt ut gjordes i enlighet med landstingets regler och gällande lagstiftning. Det fanns inga regiongemensamma regler för inköp av böcker, däremot framgick det av information på intranätet att beställning ska göras genom biblioteket. Utifrån både intervjuer och verifieringar framkom dock att det genomfördes en hel del köp som inte gick via biblioteket. Enligt uppgift från Inköp hade ingen egen uppföljning gjorts av köptroheten avseende ramavtalen för böcker och tidningar.

Granskning av styrning och uppföljning av avtal inom reparationer och underhåll (2014)

- Vid granskningen noterades att det inte fanns några tydliga regler för hur avtal ska följas upp eller kontrolleras. Vid intervjuerna framhölls dock att det pågick en ständig dialog mellan årsentreprenörerna och Fastighet och det därför inte fanns behov av ytterligare uppföljning.
- Vidare noterades att det är en brist att det inte på ett enkelt sätt gick att göra en sammanställning av de samlade inköpen för reparationer och underhåll. Enligt uppgift hade detta problem uppmärksammats av både Fastighet och tidigare revisioner.

En bristfällig styrning och kontroll av inköpsprocessen kan riskera att verksamheten inte bedrivs på ett optimalt sätt och att mål inte uppnås. Det finns dessutom en risk för att inköp görs i strid med regionens regler och gällande lagstiftning.

I genomförd väsentlighet- och riskanalys för 2018 har revisorerna noterat en risk i att inköpsprocessen inte fungerar tillfredsställande. Mot bakgrund av ovan har revisorerna beslutat om att genomföra en fördjupad granskning inom området.

1.2. Syfte/revisionsfråga

Granskningen syftar till att kartlägga rutiner och den interna kontrollen kring upphandling och inköp i regionen. Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig internkontroll av inköpsprocessen?

1.2.1. Kontrollmål

Som utgångspunkt för bedömningen i granskningen används ett antal kontrollmål:

- Finns det ändamålsenliga regler och rutiner för inköpsprocessen?
- Är spridningen av avtalsinformation i organisationen ändamålsenlig? (dvs. ramavtalen är kända och används)
- Används regionens inköpssystem på ett ändamålsenligt sätt
- Följs inköp upp på ett ändamålsenligt sätt?
- Följs avtal upp på ett ändamålsenligt sätt?
- Överensstämmer inköp med tecknade avtal?
- Finns det en följsamhet till LOU? (direktupphandlingsgränser, dokumentationskrav, avtalslängd etc.)

1.2.2. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av LOU samt rutiner och styrande dokument på området som beslutats i regionen.

1.3. Metod och avgränsning

Granskningen har skett via följande metoder:

- Genomgång av relevanta styrande dokument
- Registeranalys
- Walkthrough

Vidare har intervjuer och inhämtning av information gjorts med berörda tjänstemän inom regionen och inköpsorganisationen enligt följande:

- Inköpschef
- Strategisk inköpare
- Förvaltningsledare
- Systemadministratör Ekonomi, inköp och ersättning
- Systemadministratör Ekonomi, inköp och ersättning

Granskningsobjekt är Regionstyrelsen. Granskningen avgränsas till att avse de kontrollpunkter som redovisas ovan.

1.4. Styrande och stödjande dokument

Inom ramen för granskningen har vi inhämtat följande dokument:

- Inköspolicy
- Riktlinjer
- Attestreglemente
- Handbok för medarbetare på inköp Sörmland-Västmanland
- Regler för inköp (komplement till inköspolicy- och riktlinjer)
- Tillämpningsanvisningar till attestreglemente
- Process – Ansluta leverantörer till E-handel
- Information på intranätet om Inkösrutiner, inkösuppdrag och rekvisition

2. *Regionens organisation för upphandling*

2.1. *Lagstiftning och reglementen*

LOU är en svensk lag som baseras på EU-direktiv och som syftar till att få de upphandlande myndigheterna och enheterna att använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Lagen syftar även till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

LOU ska följas av upphandlande myndigheter vid alla köp av varor och tjänster samt vid all hyra och leasing, med ett fåtal undantag.

För offentlig upphandling gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader; principen om icke-diskriminering, principen om likabehandling, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen samt principen om transparens.

Vid all upphandling, direktupphandling undantaget, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett upphandlingsdokument innehållande administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. I enlighet med tidigare nämnda principer, ska upphandlingsdokumentet innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att leverantörer varken gynnas eller missgynnas.

Sedan direktupphandlingar är reglerat i lag kan sanktioner sättas in för otillåtna direktupphandlingar. Det högsta belopp som kan dömas ut enligt upphandlingsreglerna är i dagsläget 10 miljoner kronor.

Regionen har en inköbspolicy som tillsammans med upprättade regler, riktlinjer och inköpshandbok inom regionen utgör komplement till de lagar och förordningar som styr anskaffning inom offentligt finansierade verksamheter.

2.2. *Upphandlingsfunktionen*

Inköp Sörmland Västmanland ansvarar för förvaltning och utveckling av inköpsprocessen, policy och riktlinjer samt uppföljning och rapportering av landstingens inköp. Vidare ansvarar Inköp för att leda arbetet med samtliga delar av inköpsprocessen, inkl. den affärsmässiga och juridiska delen av arbetet. Inköp består av fyra enheter, vilket är Beställarstöd, FM tjänster, Vård och läkemedel samt MT och IT. Det arbetar 43 personer på Inköp som hanterar ca 16 000 direktupphandlingar och ca 200 annonserade upphandlingar per år. Inköp har sina lokaler i Eskilstuna, Västerås, Nyköping och Katrineholm. Nämnda upphandlingar inkluderar inte förbrukningsvaror som hanteras av Varuförsörjningen.

Varuförsörjningen är en samverkansorganisation som arbetar med upphandling och distribution av förbrukningsvaror av engångskaraktär, till vården och tandvården i landstingen/regionerna Dalarna, Sörmland, Uppsala, Västmanland och Örebro.

Varuförsörjningen har sitt huvudkontor i Uppsala men de finns även i Västmanlands sjukhus Västerås.

3. Uppföljning av kontrollmål

3.1. Kontrollmål 1

Finns det ändamålsenliga regler och rutiner för inköpsprocessen?

3.1.1. Iakttagelser

Beställningar ska göras från avtalat sortiment hos avtalade leverantörer. Landstingens beställningssystem/e-handel ska användas i så stor utsträckning som möjligt. När beställning inte kan göras via beställningssystemet/e-handel kontaktas enheten *Beställarstöd* (som arbetar med operativa inköp och e-handelsfrågor) som stödjer verksamheten med handläggning i enlighet med dokumentet *Regler för inköp*.

Beställarstöds uppgift är att vägleda och stödja verksamheten i Västmanland att genomföra inköp i enlighet med gällande lagar och regler.

Beställarstöds operativa inköpare genomför avrop, direktupphandling upp till direktupphandlingsgränsen samt riktad direktupphandling på uppdrag av verksamhetens beställare. Vid belopp över 100 tkr inträder dokumentationsplikt (underlag ska finnas hos verksamheten), samt krav på diarieföring. Vid belopp under 100 tkr har verksamheten i vissa fall möjlighet att genomföra direktupphandling, men ska alltid vända sig till Inköp först.

Alla inköp som hanteras av Beställarstöd ska initieras genom en beställning. Detta sker via blanketten "Inköpsuppdrag".

Inköpsanmodan/inkösuppdraget kan översändas via e-post, internpost eller fax. Beställarstöd ska aktivt sträva efter att uppdragen inkommer via e-post. Detta för att eftersträva enhetlighet samt att kunden får ett automatmail att beställningen är mottagen och i normalfallet kommer att expedieras inom 5 arbetsdagar. Enligt intervju genomförs det ingen uppföljning på inköp som inte går via beställarstöd.

Enligt dokumentet *riktlinjer till inköbspolicyn* ska planeringen av respektive verksamhets inköpsbehov ske i den årliga planeringen. Vidare ska Inköp informeras om väsentliga inköp som budgeterats och som kan resultera i en upphandling. Inköp sammanställer en gemensam årlig upphandlingsplan som ger förutsättningar för strategiska inköp/upphandlingar som maximerar verksamhetsnyttan och kostnadsbesparingar.

Enligt *Handbok för medarbetare på inköp Sörmland-Västmanland* (2018-09-17) ska direktupphandling genomföras i Tendsign, i undantagsfall kan Wordmallar utanför systemet användas. Beställning genomförs sedan i Excel och Agresso.

Samtlig dokumentation inklusive tjänsteanteckning ska läggas upp på ärendet i mappstrukturen enligt separat rutin.

3.1.2. *Bedömning*

Utifrån iakttagelserna ovan gör vi bedömningen att det numera finns ändamålsenliga regler och rutiner för inköpsprocessen inkl. information om direktupphandlingar och dokumentation av dessa. Huruvida ovannämnda regler och rutiner följs besvaras senare i rapporten.

Tidigare granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016) bedömdes det delvis finnas ändamålsenliga regler och rutiner för inköp och upphandling. Bl.a. noterades att befintliga rutiner inte innefattade de krav på information om direktupphandlingar och dokumentation av dessa.

3.2. *Kontrollmål 2*

Är spridningen av avtalsinformation i organisationen ändamålsenlig? (dvs. ramavtalen är kända och används)

3.2.1. *Iakttagelser*

Varje verksamhet ansvarar för att upprätthålla en hög avtalstrohet gentemot upphandlade avtal.

Det finns information om hur upphandling och inköp ska genomföras på regionens intranät, som heter Arbetsplatsen. Här kan medarbetarna även hitta länkar till regionens inköbspolicy, diverse inköpsinstruktioner, inköpsprocessen mm. I Regionens avtalsdatabaser återfinns avtal som Inköp varit involverad i och/eller administrerar. Regionen har också, genom att betala en årlig serviceavgift, rätt att nyttja de avtal som SKL Kommentus Inköpscentral (SKI) har upphandlat.

Avdelningen Systemstöd ekonomi håller en beställarutbildning var 6:e vecka. Dock är inte dessa utbildningstillfällen obligatoriska. Utbildningen inkluderar avtalsförståelse och systeminfo. Det har förts diskussioner om att göra utbildningen obligatoriskt, dock utan något resultat.

Enligt uppgifter ska de operativa inköparna genomföra avrop på uppdrag av verksamhetens beställare. Beställarstöd ska stödja och vägleda verksamheten i val av produkter och tjänster. Val av produkter och tjänster ska göras i enlighet med gällande lagar och regler. Detta innebär skyldighet för Beställarstöd att alltid, när så är möjligt genomföra avrop istället för direktupphandling samt att alltid hänvisa beställaren till avtalat sortiment.

Varje verksamhet ansvarar för att upprätthålla en hög avtalstrohet gentemot upphandlade avtal. Emellertid, enligt intervju, vet inte verksamheterna att inköp ska ske via e-handelssystemet och e-handelssystemet är inte synkat efter verksamheternas behov. Dvs. mycket av varorna som verksamheten efterfrågar går inte att beställa via e-handelssystemet och det har inte heller gjorts någon genomgång med verksamheterna avseende deras behov.

Enligt uppgifter har spend-analys gentemot avtal införts nyligen som ett verktyg i Spendency, vilket är ett första steg att kunna mäta avtalstrohet på ett enkelt sätt. Verktöget är under utveckling då den för närvarande endast är kopplat gentemot

regionens ramavtal. Med andra ord mäter inte ovan avtalstrohet då avtal gällande upphandlingar över direktupphandlingsgränsen, entreprenadsupphandlingar och investeringsupphandlingar inte finns med. Även interkommunala och regionala transaktioner påverkar statistiken. Enligt intervju genomförde regionen ett arbete med att mäta dess egna avtalstrohet under 2012-2014. Resultatet av detta arbete påvisar en avtalstrohet på cirka 70 procent, vilket även är regionen bästa gissning i dagsläget. Med andra ord påvisar den gamla statistiken att ca en tredjedel av regionens inköp har skett utanför befintliga avtal.

3.2.2. *Bedömning*

Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att spridningen av avtals-information i organisationen inte är ändamålsenlig. Den största bristen är att aktuella underlag som visar avtalstroheten saknas och att regionen därmed saknar kontroll över huruvida inköp sker via avtal eller inte. Tidigare mätning av avtalstrohet har gjorts för flera år sedan och avsåg 2012-2014, och då skedde många inköp utanför befintliga avtal enligt regionens egen kontroll.

Tidigare granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016) bedömdes spridningen av ramavtal som ändamålsenlig. Däremot var det vid genomförande av granskningen svårt att uttala sig om huruvida ramavtalen användes. Kontrollen av avtals-användningen är ännu bristande, vilket vi bedömer vara otillfredsställande.

3.3. *Kontrollmål 3*

Används regionens inköpssystem på ett ändamålsenligt sätt

3.3.1. *Iakttagelser*

I e-handelssystemet kan utsedda beställare genomföra beställningar och alla beställare (via e-handelssystemet) ska godkännas av chef via en blankett. Alla chefer har attestbehörighet, vilket innebär att de automatiskt kan bli upplagda som beställare.

E-handelssystemet har en s.k. omvänd attestordning, dvs. beslutsattesten sker i samband med beställningen. Personen som genomför mottagarattest är förutbestämda i systemet. Mottagningsattest innefattar att vara eller tjänst mottagits och att den håller rätt kvalitet och är det sista steget i kontrollkedjan.

Idag finns det 35 olika leverantörer i e-handelssystemet. Enligt uppgifter beror det låga antalet leverantörer som finns tillgängliga i systemet bl.a. på att ansvariga har valt att endast lägga in leverantörer där hela flödet går via e-handelssystemet, dvs. *full e-handel*. Dock har regionen börjat gå ifrån detta och numera används enkel e-handel för att förenkla för leverantörerna.

Enligt intervjuer har kommunikationen mellan regionen och Inköp inte fungerat optimalt gällande verksamhetens behov av köp genom e-handelssystemet. Enligt uppgifter vet dessutom verksamheterna inte att inköp ska ske via e-handelssystemet och e-

handelssystemet är inte synkat efter verksamheternas behov. Vidare är bristen på resurser och avståndet mellan Inköp och Varuförsörjningen en annan orsak till att utvecklingen går långsamt. Det framgår dock att regionen ska anställa en person som explicit ska arbeta med att fånga upp behovet och möjliggöra beställningar via e-handelssystemet i Agresso samt informera verksamheterna om inköp och upphandling.

Det pågår även ett projekt som heter *Införande av e-handel*. Tyvärr saknar projektet en projektledare, vilket har resulterat i att projektet har tidigare gått långsamt. Dock har, enligt uppgifter, projektet gått starkt framåt de senaste 6 månaderna.

Inom ramen av denna granskning har vi genomfört en walktrough-granskning där vi utgått ifrån tre inköp via e-handelssystemet från tre olika leverantörer till ett värde av 641 073 kr. Resultatet presenteras i tabellerna nedan:

Leverantör	Är beställning genomförd av behörig person
Företag A, E-handel	Ja
Företag B, E-handel	Ja
Företag C, E-handel	Ja

Leverantör	Finns giltigt avtal i avtalsdatabasen?
Företag A, E-handel	Nej – inköp utanför e-handel ca 2 350 tkr, inköp via e-handel ca 9 tkr. Enligt uppgifter genomför regionen detta i egen regi sedan slutet av 2017. Dessa inköp avser sannolikt en rest vid övergångsfasen.
Företag B, E-handel	Ja
Företag C, E-handel	Nej – inköp utanför e-handel ca 2 420 tkr, inköp via e-handel 89 332 tkr
Företag D, E-handel	Nej – inköp utanför e-handel ca 364 tkr, inköp via e-handel 7 tkr
Företag E, E-handel	Ja
Företag F, E-handel	Ja
Företag G, E-handel	Nej – inköp utanför e-handel ca 40 tkr, inköp via e-handel 56 tkr
Företag H, E-handel	Nej – inköp ca 92 tkr, inköp via e-handel 9 tkr
Företag I, E-handel	Nej – inköp ca 346 tkr, inköp via e-handel 1 tkr
Företag J, E-handel	Nej – inköp 48 tkr, inköp via e-handel 2 tkr

Med anledning av att två av tre leverantörer saknade avtal i det ursprungliga stickprovet gjordes en utökning av antalet till tio stycken.

Leverantör	Är det fakturerade priset enligt avtal?
Företag A, E-handel	Avtal saknas i avtalsdatabasen
Företag B, E-handel	Ja
Företag C, E-handel	Avtal saknas i avtalsdatabasen

Leverantör	Bedöms inköp verksamhetsnära?
Företag A, E-handel	Ja
Företag B, E-handel	Ja
Företag C, E-handel	Ja

Leverantör	Är fakturan tillräckligt specificerad?
Företag A, E-handel	Ja
Företag B, E-handel	Ja
Företag C, E-handel	Ja

Utifrån ovanstående tabell kan konstateras att för våra stickprov om totalt tio leverantörer från e-handelssystemet saknar sju leverantörer giltiga avtal i avtalsdatabasen.

3.3.2. *Bedömning*

Utifrån iakttagelser ovan gör vi bedömningen att regionens inköpssystem inte används på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på följande:

- antalet tillgängliga leverantörer i e-handelssystemet är få,
- det saknas avtal med leverantörer som finns tillgängliga via e-handelssystemet,
- verksamheterna inte är medvetna att delar av deras inköp ska ske via e-handelssystemet,
- e-handelssystemet inte är synkat med verksamheternas behov.

3.4. *Kontrollmål 4*

Följs inköp upp på ett ändamålsenligt sätt?

3.4.1. *Iakttagelser*

Inköp ansvarar för uppföljning och rapportering av regionens inköp. Emellertid gör Inköp ingen systematisk uppföljning av köp via och utanför e-handelssystemet. Dock kan spårning ske i efterhand vid uppföljning av eventuella avvikelser. Dessa avvikelser kommuniceras till kategoriledarna i syfte att ta med erfarenheten till nästa upphandling. Enligt uppgifter kan det vara så att avvikelsen inte når Inköp, utan regleras av verksamheterna. Det har även hänt att priset i e-handelssystemet diffar gentemot fakturan, vilket har uppmärksammats av verksamheterna. Emellertid har verksamheterna, enligt uppgifter, inte tillgång till avtalade priser.

Enligt intervju kan det även hända att regionen förlänger leverantörer istället för att handla upp nya på grund av tidsbrist. Detta har dock inte verifierats i granskningen.

Enligt intervju ska kategoriledarna för respektive kategori fånga upp verksamheternas upphandlingsbehov 3-5 år framöver, vilket inte har fungerat bra ur ett historiskt perspektiv då man inte arbetade kategoristyr. Dock har ovan uppmärksammats och har blivit bättre i samband med omorganisering på inköp år 2014. Kategoriledarna har idag regelbundna kategorimöten med respektive strategisk inköpare och Regionen har upprättat ett dokument kallat; upphandlingsstrategidokumentet, som ska ligga till grund för respektive upphandling. Vidare har Regionen även infört leverantörsstyrning, vilket utvecklas mer i nästa avsnitt.

Inom ramen för granskningen har en registeranalys genomförts. Registeranalysen innehåller alla orderfakturer som har beställts utanför e-handelssystemet för perioden januari - maj 2018. Under den perioden har regionen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 1 590 827 254 kronor. I denna summa ingår även interregionala ersättningar, hyror och medlemsavgifter, som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Materialet omfattar 595 238 fakturer från totalt 3 129 olika leverantörer/motparter.

Inköpsvolym (inkl. moms)	Leverantörer, st	Andel, %	Köp, kr	Andel, %
>5 000 000 kr	38	1 %	1 117 426 478	70 %
1 000 001 - 5 000 000 kr	127	4 %	272 481 327	17 %
500 001 - 1 000 000 kr	93	3 %	66 466 116	4 %
100 001 - 500 000 kr	394	13 %	90 112 329	6 %
50 001-100 000 kr	279	9 %	19 319 977	1 %
0-50 000 kr	2196	70 %	25 021 007	2 %
Totalt	3129	100 %	1 590 827 254	100 %

Av tabellen ovan framgår att 70 procent av alla utbetalningar går till 1 procent av alla anlitade leverantörer. Vidare noteras att det görs många småinköp i regionen då 70 procent av alla leverantörer svarar för endast två procent av den totala inköpsvolymen.

3.4.2. Bedömning

Utifrån iakttagelser ovan gör vi bedömningen att regionens inköp inte följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på följande:

- Det görs ingen systematisk uppföljning av köp via och utanför e-handelssystemet.
- Verksamheterna inte har tillgång till avtalade priser och därav inte kan kontrollera att fakturer är enligt avtal.
- Den största delen av regionens inköp sker gentemot ett fåtal leverantörer. Problematiken tycks ligga i att det görs många småinköp i regionen då 70 procent av alla leverantörer svarar för endast två procent av den totala inköpsvolymen.

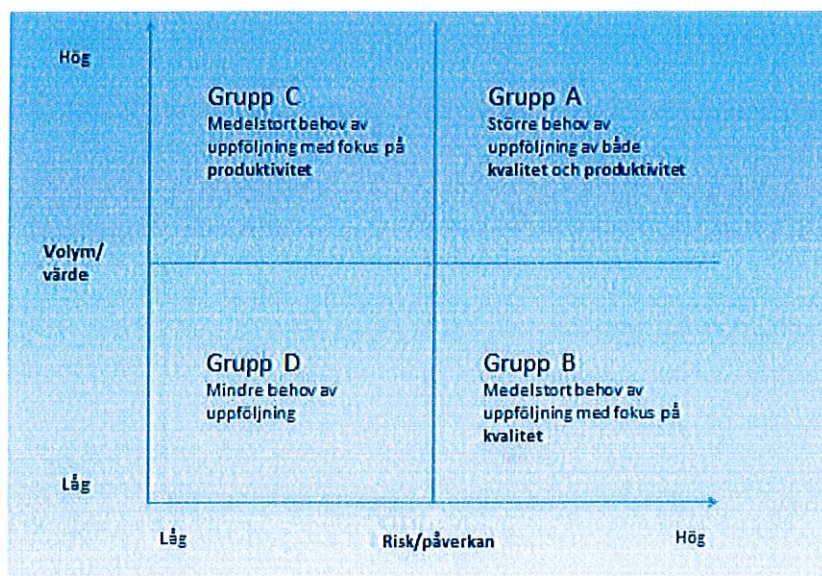
Tidigare granskning av inköp och upphandling av förbrukningsvaror inom vården (2016) bedömdes internkontrollen endast delvis ha säkerställt att gjorda inköp överensstämmer med tecknade avtal. Detta eftersom varken Inköp eller Varuförsörjningen gjorde någon ytterligare kontroll av de köp som gjorts utanför beställningssystemet (d.v.s. för ca 62 000 av 70 000 avtalade produkter).

3.5. Kontrollmål 5

Följs avtal upp på ett ändamålsenligt sätt?

3.5.1. Iakttagelser

Enligt intervju har regionen sedan 2017 infört en s.k. leverantörstyrningsmodell. Leverantörsstyrning syftar till att etablera ett standardiserat arbetssätt för att maximera värdet av relationen med avtalade leverantörer. Denna process ska säkerställa att en lämplig nivå av uppföljning upprättas för att möjliggöra en kontinuerlig uppföljning och utveckling av relationen med utvalda leverantörer. Förenklat innebär ovan att avtalen kategoriseras enligt följande kategorier.



Trots ovan genomförs det ingen systematisk avtalsuppföljning. Emellertid utförs det avtalsuppföljning vid eventuella avvikelser (t.ex. om det kommer in något klagomål). Dock är det inte alltid säkert att alla avvikelser kommuniceras till Inköp.

Regionen har tidigare inte haft någon modell för att samla in klagomål av befintliga avtal inför nya upphandlingar. Emellertid har regionen nyligen köpt en modul (Contract Lifecycle Management) i Tensign som förenklar dokumentation av avtalshändelser under avtalstiden. Modulen är på pilotstudium fram tills jul, därefter ska den implementeras i verksamheten.

3.5.2. Bedömning

Utifrån iakttagelser ovan gör vi bedömningen att avtal inte följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på att det inte genomförs någon systematisk avtalsuppföljning.

3.6. Kontrollmål 6

Överensstämmer inköp med tecknade avtal?

3.6.1. Walkthrough inköp

Inom ramen av denna granskning har vi genomfört en walktrough-granskning där vi utgått ifrån 5 inköp från 5 olika leverantörer till ett värde av 6 040 854 kr. Resultatet presenteras i tabellerna nedan:

Leverantör	Finns giltigt avtal vid inköp av leverantören?
Företag Z	Ja
Företag X	Ja
Företag Y	Ja
Företag W	Ja
Företag Q	Ja

Leverantör	Är det fakturerade priset i enlighet med avtalet?
Företag Z	Ja
Företag X	Pris finns i avtalet, dock saknas spec i fakturan. Därav oklart huruvida priserna är enligt avtal.
Företag Y	Faktura avser radiologiundersökningar, prislista gällande radiologiundersökningar saknas i avtalet.
Företag W	Pris finns i avtalet, dock saknas spec i fakturan. Därav oklart huruvida priserna är enligt avtal.
Företag Q	Nej Produkt 1: faktura 854 058 kr (prislista 890 000 kr) Produkt 2: faktura 4 900 kr (prislista 4 700 kr) Produkt 3: faktura 18 540 kr (enligt prislista)

Leverantör	Känns inköpet verksamhetsnära?
Företag Z	Ja
Företag X	Ja
Företag Y	Ja
Företag W	Ja
Företag Q	Ja

Leverantör	Är fakturan tillräckligt specificerad avseende vad som köps?
Företag Z	Ja
Företag X	Nej
Företag Y	Ja
Företag W	Ja
Företag Q	Ja

Leverantör	Har beslutsattest utförts av överordnad person?
Företag Z	Ja
Företag X	Ja
Företag Y	Ja
Företag W	Ja
Företag Q	Ja

3.6.2. Bedömning

Utifrån iakttagelser ovan gör vi bedömningen att Inköp delvis överensstämmer med tecknade avtal. Bedömningen är baserad på följande:

- 2 av 5 kontrollerade stickprov saknar specifikation i fakturan. Därav är det oklart huruvida priserna är enligt avtal,
- 1 av 5 kontrollerade stickprovsfakturer är inte priset enligt avtal,
- 1 av 5 kontrollerade stickprov saknas det prislista i gällande avtal på det som har fakturerats.

3.7. Kontrollmål 7

Finns det en följsamhet till LOU? (direktupphandlingsgränser, dokumentationskrav, avtalslängd etc.)

3.7.1. Iakttagelser

Som nämnt tidigare har en registeranalys genomförts. Registeranalysen innehåller alla fakturer som har beställts utanför e-handelssystemet för perioden januari - maj 2018. Under den perioden har regionen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 1 590 827 254 kronor. I denna summa ingår även interregionala ersättningar, hyror och medlemsavgifter, som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Materialet omfattar 595 238 fakturer från totalt 3 129 olika leverantörer/motparter.

Utifrån ovanstående har vi valt ut ett antal leverantörer där regionen gjort köp över direktupphandlingsgränsen och där leverantören inte gått att matchat mot regionens avtalsdatabas.

Levnamn	Inköp, kr	Kommentar från Regionen
Företag 100	2 288 430	Delägt bolag tillsammans med SKL.
Företag 200	750 396	Underlaget inte tillgängligt, regionen behöver ytterligare tid för insamling
Företag 300	1 071 728	Avser leverantör av linjäracceleratorerna som finns i Regionen (upphandlades 2010, LVU 100008). Fakturan tillhör sannolikt support på tidigare upphandlad utrustning.
Företag 400	1 815 385	Underlaget inte tillgängligt, regionen behöver ytterligare tid för insamling

Företag 500

1 018 486

Underlaget inte tillgängligt, regionen behöver ytterligare tid för insamling

Utifrån ovanstående tabell kan konstateras att fyra av fem kontrollerade leverantörer är det oklart huruvida ovannämnda inköp är upphandlade.

Vi har även valt ut tre inköp över 100 tkr för att kontrollera att dokumentation av inköp har gjorts enligt regionens regler och gällande lagstiftning, se nedan:

Leverantör	Belopp SEK	Antal fakturor	Kommentar från regionen
Företag T	173 538	1	Underlaget inte tillgängligt, regionen behöver ytterligare tid för insamling
Företag P	172 199	1	Underlaget inte tillgängligt, regionen behöver ytterligare tid för insamling
Företag R	171 893	1	Underlaget inte tillgängligt, regionen behöver ytterligare tid för insamling

Utifrån ovanstående tabell kan vi konstatera att regionen inte kan uppvisa önskade underlag gällande ovannämnda direktupphandlingar i enlighet med regionens regler och rutiner.

Inom ramen av denna granskning har vi genomfört en walktrough-granskning där vi utgått ifrån två direktupphandlingar från två olika leverantörer till ett värde av 769 784 kr. Resultatet presenteras i tabellerna nedan:

Leverantör	Är tre leverantörer tillfrågade?
Företag M - direktupphandling	Ja
Företag N - direktupphandling	Inköpet avser tillbehör som behöver vara kompatibelt med befintlig utrustning, därav har bara en leverantör tillfrågats.

Leverantör	Har direktupphandlingen dokumenterats i enlighet med regionens policy och riktlinjer?
Företag M - direktupphandling	Det finns dokumentation, dock har revisionen inte fått ta del av regionens policy och riktlinjer för vad som ska dokumenteras.
Företag N - direktupphandling	Det finns dokumentation, dock har revisionen inte fått ta del av regionens policy och riktlinjer för vad som ska dokumenteras.

Leverantör	Finns skriftligt avtal/överenskommelse?
Företag M - direktupphandling	Ja
Företag N - direktupphandling	Ja, offert och beställningsunderlag.

Leverantör	Känns inköpet verksamhetsnära (om produkten/tjänsten som köpts är relevant för typen av verksamhet som bedrivs)
Företag M - direktupphandling	Ja
Företag N - direktupphandling	Ja

Leverantör	Är fakturan tillräckligt specificerad avseende vad som köps?
Företag M - direktupphandling	Ja
Företag N - direktupphandling	Ja

Leverantör	Har beslutsattest utförts av överordnad person?
Företag M - direktupphandling	Ja
Företag N - direktupphandling	Ja

3.7.2. *Bedömning*

Utifrån att underlagen i verifieringen inte har kunnat uppvisas har vi svårt att bedöma huruvida det finns en följsamhet till LOU. De avvikelser som förekommer är följande:

- Regionen har inte lyckats inhämta relevant underlag för 4 av 5 inköp över direktupphandlingsgränsen.
- Regionen har inte lyckats inhämta relevant underlag för tre granskade inköp över 100 tkr.

Vi kan dock konstatera att det finns andra typer av brister då relevant dokumentation inte på ett enkelt sätt inte kunnat tas fram.

2018-12-07

Sofia Nylund

Projektledare

Tobias Bjöörn

Uppdragsledare