

# Granskning av inköpsprocessen

Region Gotland

Mars 2020

*Carin Hultgren*

*Hugo Horstmann*



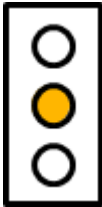
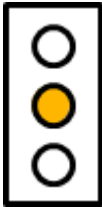
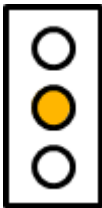
# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Kontrollmål	4
1.5.	Avgränsning och metod	4
<b>2.</b>	<b>Relevant lagstiftning</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>6</b>
3.1.	Regler och rutiner	6
3.1.1.	lakttagelser	6
3.1.2.	Bedömning	7
3.2.	Inköp genom ramavtal	7
3.2.1.	lakttagelser	7
3.2.2.	Bedömning	9
3.3.	Avtal, villkor och korrekt attest	9
3.3.1.	lakttagelser	9
3.3.2.	Bedömning	10
3.4.	Kontroll av avtals efterlevnad	11
3.4.1.	lakttagelser	11
3.4.2.	Bedömning	11
3.5.	Rutiner för uppföljning	12
3.5.1.	lakttagelser	12
3.5.2.	Bedömning	12
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>13</b>
4.1.	Rekommendationer	13
<b>5.</b>	<b>Bedömningar utifrån kontrollmål</b>	<b>14</b>

# Sammanfattning

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar köp som är finansierade med allmänna medel och som görs av myndigheter och vissa andra organisationer. I LOU fastställs gränsen för direktupphandling. Endast vid synnerliga skäl får direktupphandling göras överstigande direktupphandlingsgränsen. Avtalstroheten är avgörande för leverantörers förtroende för regionen. En hög avtalstrohet ger också bättre villkor i upphandlingar och avtal.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte i alla delar har en tillräcklig kontroll avseende inköpsprocessen. Bedömningen grundar sig på bedömningen av de upprättade kontrollmålen.

Kontrollmål	Kommentar	
Det finns ändamålsenliga regler och rutiner för upphandling och inköp	<b>Delvis uppfyllt</b> Riktlinjer och rutiner finns upprättade för upphandling och inköp. Däremot saknas rutiner för uppföljning i upphandlings- och inköpsprocessen.	
Inköp görs, i den mån det är möjligt, genom ramavtal	<b>Delvis uppfyllt</b> Kvantitativ analys visar på en ganska god täckning av ramavtal. Det saknas dock förutsättningar för att följa upp leverantörstrohet.	
Betalning för gjorda inköp överensstämmer med avtalat pris och villkor samt är attesterat av behörig person	<b>Delvis uppfyllt</b> Attestering av inkomna fakturor har skett korrekt men i övrigt noterades flera avvikelser i fakturagranskningen. Vi noterar att attest har gjorts trots de avvikelser vi noterat i vår verifiering.	

Det finns kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor osv.)

**Ej uppfyllt**

Avtalstrohet mäts inte med systematik och inte i tillräcklig utsträckning.



Det finns rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av regionens gemensamma avtal

**Ej uppfyllt**

Det finns en avsaknad av rutiner för uppföljning och uppföljning av regiongemensamma avtal sker inte med systematik.



# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar köp som är finansierade med allmänna medel och som görs av myndigheter och vissa andra organisationer. I LOU fastställs gränsen för direktupphandling. Endast vid synnerliga skäl får direktupphandling göras överstigande direktupphandlingsgränsen. Avtalstroheten är avgörande för leverantörers förtroende för regionen. En hög avtalstrohet ger också bättre villkor i upphandlingar och avtal.

Revisorerna i Region Gotland har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av regionens inköpsprocess kopplat till det centrala inköpssystemet.

## 1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma den interna kontrollen in inköpsprocessen.

Revisionsfrågan som ska besvaras i granskningen är om den interna kontrollen avseende inköpsprocessen är tillräcklig.

## 1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) samt interna styrande och stödjande dokument.

## 1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan och således uppnå syftet med granskningen har följande kontrollmål utformats:

- Det finns ändamålsenliga regler och rutiner för upphandling och inköp
- Inköp görs, i den mån det är möjligt, genom ramavtal
- Betalning för gjorda inköp överensstämmer med avtalat pris och villkor samt är attesterat av behörig person
- Det finns kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor osv.)
- Det finns rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av regionens gemensamma avtal

## 1.5. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas utifrån revisionsfråga och kontrollmål. Granskningen omfattar inköp och avtal som är regionövergripande. Granskningen omfattar regionstyrelsen men stickprov avser hela regionen.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och registeranalys med stickprov/verifiering. Inom ramen för granskningen har en kartläggning och analytisk granskning av leverantörstroheten ingått. Som ett led i granskningen har följande personer intervjuats:

- Ekonomidirektör
- Avtalscontroller vid Regionstyrelseförvaltningen
- Upphandlare och f.d. upphandlingschef vid Regionstyrelseförvaltningen

De intervjuade har även givits möjlighet att sakgranska innehållet i föreliggande rapport.

## 2. Relevant lagstiftning

Upphandlingar gjorda av regionen regleras av Lag (LOU 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Lagarna reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande (4 kap. 1-2 §§ LOU).

### *Direktupphandling*

I LOU kapitel 19 återfinns även regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 § (19 kap. 7 §), den så kallade direktupphandlingsgränsen. 2019 var gränsen 586 907 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 §). Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar (4 kap. 1-2 §§ LOU).

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Brisande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling (Prop. 2001/02:142 s. 99). Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 § LOU).

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap. 8 § LOU).

### *Dokumentation*

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (19 kap. § 30 LOU).

# 3. Iakttagelser och bedömningar

## 3.1. Regler och rutiner

Kontrollmål: Det finns ändamålsenliga regler och rutiner för upphandling och inköp

### 3.1.1. Iakttagelser

#### Styrande dokument

Regionfullmäktige har antagit en upphandlingspolicy för Region Gotland, senast reviderad 7 september 2015. I upphandlingspolicyen framgår att all upphandling av regionen ska göras med utnyttjande av konkurrensmöjligheter.

Regionstyrelsen har ett övergripande ansvar för att tillgodose en helhetssyn över regionens inköp och har ansvar för de regionövergripande ramavtalen. Regionstyrelsen ansvarar för upphandling avser hela regionens behov, samordnad upphandling och upphandling av ramavtal.

Övriga nämnder ansvarar för och beslutar om upphandling som endast berör nämndens egen verksamhet eller behov inom nämndens förvaltningsområde.

Regionstyrelsen har upprättat *riktlinjer för upphandlingsverksamheten*, "Riktlinjer utifrån Region Gotlands upphandlingspolicy", senast reviderade 18 juni 2015. Riktlinjerna anger att det centrala upphandlingsstödet ska bevaka behov av upphandling. Det centrala upphandlingsstödet ansvarar även för att utveckla upphandlingsprocessen samt att informera och utbilda internt och externt inom upphandlingsområdet.

Det ligger på ekonomidirektör, i egenskap av strategiskt ansvarig för upphandlings-frågor, att följa utvecklingen på lagstiftningsområdet och vid behov initiera förändringar av upphandlingsriktlinjerna och upphandlingspolicyen.

Av delegationsordningen framgår vem som får teckna avtal och vem som har rätt att göra inköp. Upphandlingschef har rätt att teckna regionövergripande ramavtal genom vidaredelegation från ekonomidirektör. Chef eller budgetansvarig bestämmer, enligt delegationsordning, vem som får göra avrop (inköp) i verksamheten.

Det har dock fattats ett principbeslut av koncernledningsgruppen 2015-10-15 som innebär att möjligheten att göra avrop (inköp) på sikt ska göras av färre behöriga beställare.

#### Rutiner

Inom ramen för granskning har vi tagit del av dokument rörande upphandlingsprocessen däribland processbeskrivningar, tidplan, blankett för beställning av upphandling.

Dessutom har vi tagit del av rutinbeskrivningar som finns tillgängliga via regionens intranät som bl.a. behandlar beslutattestantens ansvar, beställning/inköp, direktupphandling och leverantörsbedömning. Dokumenten bedömer vi vara ändamålsenliga och bör kunna fungera som stöd i upphandlings-/inköpsarbetet.

Däremot finns det endast knapphändig information kring uppföljning av upprättade avtal i de rutinbeskrivningar vi har tagit del av. Vi har heller inte tagit del av dokumenterade rutinbeskrivningar gällande mätning/uppföljning av leverantörstrohet/avtalsstrohet. Detta trots att uppföljning och ökad

avtalstrohet anges som viktiga områden i upphandlingsriktlinjerna. (Uppföljning behandlas närmare under andra kontrollmål.)

### Intervjuer

Upphandlingsprocessen beskrivs i intervju vara tydlig. Förutom rutiner och stöd på intranätet uppges det även finnas rutiner upprättade av förvaltningarna, t.ex. teknikförvaltningen. I intervju framförs att riktlinjer är förankrade i organisationen. Detta säkerställs genom information på intranätet samt utbildningar till bl.a. ny tillsatta chefer. Vi har tagit del av utbildningsmaterial från sådana utbildningstillfällen.

Respektive förvaltning upprätta en upphandlingsplan. Det är respektive förvaltnings inköpssamordnare som ansvarar för att förmedla upphandlingsplanen som sammanställs till Region Gotland upphandlingsplan. Upphandlingsplanerna ska upprättas för minst tre år framåt i tiden. Vi har tagit del av regionens samlade upphandlingsplan för åren 2019-2021.

I intervju framkommer att det pågår ett arbete för att samtliga anställda på regionen som har rätt att göra avrop ska ha genomfört en utbildning som det centrala upphandlingsstödet håller i.

Det har upprättats ett upphandlingsråd med en inköpssamordnare från varje förvaltning som leds av central upphandlingschef. I rådet behandlas upphandlingsplaner och diskussion förs även kring spendanalyser (inköps- och leverantörsmönster), leverantörstrohet (att inköp görs genom upprättade ramavtal i den mån det är möjligt), avtalstrohet (att köpa avtalade produkter från avtalsleverantören), förändring i lagstiftning etc.

Upphandlingskompetensen uppges se olika ut på olika förvaltningar med mer specialiserade upphandlingsansvariga på hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt teknikförvaltningen. Regionen har även upphandlat konsulter som stöd med upphandlingsarbetet. Samordning beskrivs dock generellt som en utmaning i intervju.

#### 3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Bedömningen bygger på följande:

- Det finns en antagen upphandlingspolicy och antagna upphandlingsriktlinjer som i generella termer anger hur upphandlingsarbetet i regionen ska ske. Det finns även dokumenterade rutinbeskrivningar på intranätet för flertalet moment i upphandlingsprocessen.
- Det genomförs utbildningsinsatser för såväl chefer som tjänstemän som har rätt att göra avrop från gällande avtal. Dessutom har ett samordnande organ, upphandlingsrådet, inrättats i syftet att bland annat koordinera behov. Det finns även treårig regionövergripande upphandlingsplan för åren 2019-2021.
- Däremot finns det knapphändig information i riktlinjer och rutinbeskrivningar hur upprättade avtal ska följas upp samt hur leverantörstrohet ska säkerställas.

### 3.2. Inköp genom ramavtal

Kontrollmål: Inköp görs, i den mån det är möjligt, genom ramavtal

#### 3.2.1. Iakttagelser

##### Styrande dokument

Upphandlingspolicyen föreskriver att ramavtal alltid ska tecknas för varor och tjänster som nyttjas regelbundet och att det finns en skyldighet att följa gällande ramavtal. Direktupphandling får endast



ske då inget ramavtal är tecknat och ska ske enligt gällande regler samt att det för varje nämnd ska vara tydligt angivet hur och av vem som ska utföra direktupphandling.

### Dataanalys

Den kvantitativa analysen visar på följande inköpsmönster i form av omsättning och leverantör i regionen:

Tabell 1: Inköpsmönster Region Gotland 2019-01-01 - 2019-08-31

Inköpsvolym 2019 per sista augusti	Antal leverantörer	Andel, procent (%)	Mnkr intervallet	Andel, procent (%)
>5 000 000	75	1,9%	1 468	67,2%
1 000 001-5 000 000	193	5,0%	411	18,8%
500 001-1 000 000	156	4,0%	109	5,0%
100 001-500 000	636	16,5%	143	6,5%
50 001-100 000	373	9,7%	27	1,2%
<50 000	2 422	62,8%	28	1,3%
<b>Summa</b>	<b>3 855</b>	<b>100%</b>	<b>2 186</b>	<b>100%</b>

\* I volymspannet under 50 000 ingår utbetalningar till mottagare som inte bör betraktas som leverantörer, exempelvis privatpersoner. Den relativt stora andelen bör ses i ljuset av detta.

I tabellen ovan går att utläsa att av totala inköp består ca 9% av inköp på en summa per leverantör under 500 tkr. Detta är i linje med övriga regioner och kommuner vi har jämfört med. Regionen sticker därmed inte ut mot andra regioner när det gäller andelen "småinköp".

Genom registeranalys mellan erhållna leverantörsfakturor under perioden 1 januari 2019 till och med 31 augusti 2019 och avtalsdatabasen kan man få en uppfattning om i vilken grad det finns ramavtal för regionens inköp.

I vår registeranalys identifierades 204 leverantörer som regionen handlat av, men där avtal inte återfanns i avtalsdatabasen. Inköpen motsvarar ett belopp om 687,3 mnkr. Att avtal saknades i avtalsdatabasen förklaras av att det bland annat kan röra sig om inköp via avtal med leverantörer som upphandlats av SKR som inte finns i avtalsdatabasen. Den främsta förklaringen till diskrepansen anges dock vara de nämndspecifika avtalen som inte registrerats i avtalsdatabasen. Detta trots att det av upphandlingsriktlinjerna framgår att avtalsdatabasen ska inkludera regionens samtliga avtal. Detta medför i sin tur att en registeranalys ger en missvisande bild.

### Intervjuer

I intervju uttrycks att regionen tydligt förmedlar att ramavtal ska följas. Utbildningar sker av chefer och det pågår utbildning för alla anställda som har rätt att göra avrop. Det upplevs enklare att hitta avtal än tidigare efter implementering av det nya intranätet.

Ansvar för att tillse följsamhet till gällande avtal ligger på avtalsansvarig enligt intervju. Avtalscontroller på det centrala upphandlingsstödet går även igenom aggregerad statistik via systemverktyg rörande t.ex. fakturaflöde, inköpsvolym och leverantörer. Dock uppges inte leverantörstrohet mätas systematiskt och dokumenteras. I nuläget kan inte leverantörstroheten mätas på ett tillförlitligt sätt enligt intervjuuppgift. Detta beror på att inte alla avtal finns i avtalskatalogen och att ändamålsenligt systemstöd inte är implementerat.

Det framförs i intervju att det är förvaltningarnas ansvar att inköp sker på rätt sätt och att de i varierande grad använder sig av det centrala upphandlingsstödet i detta arbete.

Avtalsdatabasen innehåller inte nämndspecifika ramavtal trots att det anges i upphandlingsriktlinjerna att avtalsdatabasen ska inkludera regionens samtliga avtal. I dagsläget fungerar inte heller avtalsdatabasen ändamålsenligt när det gäller att uppsöka information kring avtal inom olika områden enligt uppgift i intervju. Det pågår ett arbete med att införa ett e-handelssystem som i dagsläget endast finns implementerat för områdena läkemedel och livsmedel. Det finns även i dagsläget möjlighet att beställa digitalt via intranätet gällande varuförsörjning (kontorsmaterial, städmaterial etc.) och hjälpmedel. Systemet för digital beställning för varuförsörjning upplevs dock vara komplicerat och omodernt. Det uppges att när arbetet är klart kommer det gå att mäta leverantörstrohet per inköpskategori. Arbetet syftar även till att upphandlingsarbetet ska bedrivas med bättre framförhållning och uppnå bättre synergieffekter i processen. I nuläget är planen att inköpen ska vara indelade i 16 kategorier.

### 3.2.2. *Bedömning*

Vår bedömning är att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Bedömningen bygger på följande:

- Andelen småinköp i regionen motsvarar genomsnittet för andra regioner och kommuner som vi har jämfört med. Detta indikerar att regionen har en genomsnittlig täckning av ramavtal som täcker verksamhetens behov. Vidare har vi tidigare noterat att regionen har upprättat ett upphandlingsråd för att koordinera behov och föra diskussion i upphandlingsärenden mellan förvaltningar vilket är positivt.
- Däremot konstaterar vi att det finns en risk att ramavtal inte följs eftersom det inte finns en heltäckande avtalsdatabas och att ändamålsenligt systemstöd saknas. Leverantörstrohet mäts inte systematiskt.

## 3.3. *Avtal, villkor och korrekt attest*

**Kontrollmål:** Betalning för gjorda inköp överensstämmer med avtalat pris och villkor samt är attesterat av behörig person.

### 3.3.1. *laktagelser*

Ett stickprov på tio fakturor från tio olika leverantörer från perioden 1 januari 2019 till och med 31 augusti 2019 har granskats. Vi har verifierat huruvida det fanns ett giltigt avtal, om prisuppgifter i faktura stämmer mot bestämmelser om prisuppgifter i gällande avtal, om inköp gjorts korrekt bl.a. avseende avrop, samt om attestering<sup>1</sup> av inkommen faktura skett i enlighet med gällande delegationsordning och attestförteckning. Resultat visas i tabell på nästa sida.

<sup>1</sup> Att attestera en faktura är detsamma som att godkänna den. Innan fakturan bokförs som en kostnad och läggs in för betalning ska den granskas, och därefter attesteras, vilket innebär att den godkänns. Om någonting är felaktigt på fakturan ska den inte attesteras. Av regionens attestreglemente (KF fr.o.m. 2006-01-01) framgår bl.a. att kontroll av prestation och

Tabell 2: Fakturagranskning, 1 januari till 31 augusti 2019.

Leverantörsnr. <sup>2</sup>	Faktura <sup>3</sup>	Giltigt avtal	Korrekt pris <sup>4</sup>	Korrekt inköp <sup>5</sup>	Korrekt attest
1	A	Ja	Ja	Ja	Ja
2	B	Ja	Ja	Ja	Ja
3	C	Ja	Nej	Ja	Ja
4	D	Nej	Nej	Nej	Ja
5	E	Nej	Nej	Nej	Ja
6	F	Ja	Ja	Ja	Ja
7	G	Ja	Ja	Ja	Ja
8	H	Makulerad	Makulerad	Makulerad	Makulerad
9	I	Ja	Ja	Ja	Ja
10	J	Ja	Nej	Ja	Ja
<b>Andel korrekt (%)</b>		<b>70%</b>	<b>50%</b>	<b>70%</b>	<b>100%</b>

Inom ramen för fakturagranskningen har vi tagit del av giltiga avtal för sju av 10 fakturor. En av fakturorna har makulerats. Övriga två fakturor avser direktupphandling. Den ena av dessa överstiger 100 tkr men erforderlig dokumentation har inte upprättats vilket är ett lagstadgat krav.

För de sju återstående avtalen kunde prisuppgifter i faktura verifieras i fem fall. För två av fakturorna kunde således inte pris som anges på faktura härledas till avtal och tillhörande prisbilaga.

Kontrollen att beslutsattestanter för fakturorna överensstämde med gällande delegationsordning och attestförteckning genomfördes utan anmärkning.

### 3.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Bedömningen bygger på följande i genomfört stickprov:

- Attestering av de granskade fakturorna har skett i enlighet med gällande delegationsordning och attestförteckning.
- Hälften av de granskade fakturorna verifierades utan anmärkning avseende giltiga avtal och följsamhet till dessa.
- Avvikelser har noterats (omfattning framgår av tabellen ovan) i vårt stickprov och inkluderar:
  - lagstadgad dokumentationsplikt vid direktupphandling
  - härledning av prisuppgifter till gällande avtal

<sup>2</sup> De olika leverantörerna anges med unik siffra.

<sup>3</sup> Respektive faktura anges med unik bokstav.

<sup>4</sup> Avser om prisuppgifter i faktura går att härleda till bestämmelser om prisuppgifter i gällande avtal.

<sup>5</sup> Avser om avropsförfarande/inköp har gjorts i enlighet med avtal.

### 3.4. Kontroll av avtals efterlevnad

Kontrollmål: Det finns kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor osv.).

#### 3.4.1. Iakttagelser

##### Styrande dokument och rutiner

Det finns inget krav på specifika kontroller som ska utföras i rutinbeskrivningar vi har granskat. Det är det centrala upphandlingsstödet som är ansvarig för att kontroller finns som säkerställer följsamhet till de regionövergripande avtalen enligt styrande dokument. I upphandlingsriktlinjerna anges att upphandlingsstödet ska utveckla uppföljning och utvärdering av inköp och upphandlingar som görs med målet att öka avtalstroheten. Det saknas dock rutin för hur avtalstrohet ska kontrolleras och mätningar av avtalstrohet dokumenteras inte.

I internkontrollplan för regionstyrelsen 2018 inkluderades tre kontrollmoment gällande upphandling - avtalstrohet, direktupphandling och prisjusteringar. Uppföljningen av utförda kontrollmoment 2018 visade inte positiva resultat för området. Som exempel kan nämnas att kontrollen av avtalstrohet som utfördes på det gällande ramavtalet för möbler visade att 45% av stickprovet på 100 fakturor avsåg leverantörer utanför ramavtalet. I regionstyrelsens internkontrollplan för 2019 har antalet kontrollmoment för området upphandling minskat till att endast innehålla ett kontrollmoment gällande avtalstrohet med samma kontrollfrekvens som för 2018, dvs en kontroll årligen.

Det pågår ett arbete med att förbättra uppföljningsprocessen för avtal i regionen. Vi har tagit del av arbetsmaterial som beskriver ett förslag på plan med olika moment för att säkerställa att regionen köper rätt vara/tjänst hos rätt leverantör enligt de villkor som finns i avtalet.

##### Intervjuer

Prioritet har varit att upprättade avtal finns för regionens behov och i mindre utsträckning kontroll av befintliga avtal enligt intervjuuppgifter. Det uppges framförallt vara en resursfråga. I intervju framförs att det finns rutin för hur avvikelser ska hanteras och i värsta fall sägas upp. Om avvikelser uppmärksammas kontaktas avtalsansvarig. Däremot uppges rutiner divergera och att systematiskt arbete med kontroller av avtalstrohet vara ett förbättringsområde.

I termer av automatiska kontroller bevakas avtalstider genom uppgifter som hämtas från upphandlingsverktyget Visma Tendsign. I upphandlingssystemet kan bevakning sättas som flaggar för när avtal är på väg att löpa ut eller ska förlängas. Vi har tagit del av skärmbild som visar hur avtalstider följs. Det finns även en Excel-fil som administreras av upphandlingsenheten som används för syftet.

Centralt görs stickprov endast i begränsad utsträckning. Det är primärt kontroller som anges i internkontrollplan som utförs. Det framgår i intervju att befintligt systemstöd inte är helt ändamålsenligt. Det finns behov av att arbeta mer systematiskt med avtalsföljsamhet och införandet av e-handelsportal uppges vara nödvändigt.

#### 3.4.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**.

Bedömningen bygger på följande:

- Kontroller för att säkerställa avtalstrohet sker inte med systematik.
- Riktlinjer och rutiner innehåller inte uppgifter om kontroller för avtalsföljsamhet.

- Avtalstrohet är inkluderat som kontrollmoment i regionstyrelsens internkontrollplan för 2019 men kontrollen på området har inte utökats trots att uppföljningen visade på stora brister i uppföljningen av regionstyrelsens internkontrollplan för 2018.
- Avtalsstider kan visserligen bevakas genom upphandlingsverktyg men i intervju uppges att kontroll av avtalstrohet i övrigt försvåras av ett bristande systemstöd.

### 3.5. Rutiner för uppföljning

Kontrollmål: Det finns rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av regionens gemensamma avtal

#### 3.5.1. Iakttagelser

##### Styrande dokument och rutiner

Uppföljning beskrivs som en central del i styrning av anskaffningsprocessen i riktlinjerna. Det är det centrala upphandlingsstödet som ansvarar för att uppföljning av regionövergripande avtal. Det anges inte mer specifikt kring hur uppföljning ska ske. I rutinbeskrivning på intranätet anges endast som rekommendation att uppföljning sker av att produkter levererats till rätt pris, i rätt antal och av rätt leverantör. Vi har tagit del av arbetsmaterial som beskriver en uttänkt process för hur avvikelser gällande avvikelser för leverantörers villkorsefterlevnad gradvis ska hanteras.

##### Intervjuer

Ansvar för avtalsuppföljning ligger på den som är avtalsansvarig enligt intervjuuppgift. Avtalsuppföljning uppges i första hand ske genom vad som regleras i avtalen enligt kravspecifikation. I vissa fall sker det genom att exempelvis löpande träffa leverantör, att begära in statistik eller föra dialog med verksamheten. I andra fall görs ingen uppföljning. Uppföljning som görs utförs inte med systemstöd. Inga generella riktlinjer uppges finnas hur uppföljning av avtal ska ske. Enligt uppgift görs inte heller undersökningar hur verksamheterna upplever de regiongemensamma avtalen och det centrala upphandlingsstödet arbete. Det framförs i intervju att det troligtvis fortfarande sker en del felaktigheter när det gäller direktupphandlingsförfarande, t.ex. gällande dokumentationsplikten.

Sedan 1 januari 2018 bedrivs ett arbete på regionstyrelseförvaltningen för att införa kategoristyrning med målet att även underlätta avtalsuppföljning. Det pågår även testkörning av en modul i Visma som fungerar som systemstöd för avtalsvård i vilken t.ex. leverantörer skulle kunna lägga in sin statistik.

#### 3.5.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**.

Bedömningen bygger på följande:

- De styrande dokumenten har påfallande svaga skrivningar om uppföljning av avtal. Uppgifter om uppföljning saknas även i de rutinbeskrivningar som finns tillgängliga på regionens intranät.
- De regiongemensamma avtalen följs inte upp systematiskt.

## 4. Revisionell bedömning

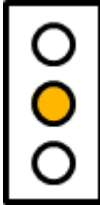
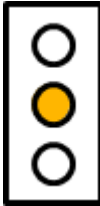
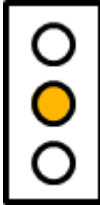
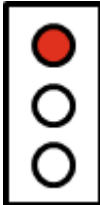

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte i alla delar har en tillräcklig kontroll avseende inköpsprocessen. Riktlinjer och rutiner finns men fokus ligger i huvudsak på processen fram till dess att avtal har upprättats men det saknas rutiner för uppföljning av avtal och köptrohet. Uppföljning av avtal och mätningar av leverantörstrohet/avtalstrohet görs inte med systematik. Det saknas även systemstöd för att underlätta en adekvat kontroll och uppföljning. Vi noterar emellertid att det pågår ett arbete för att förbättra dessa processer.

### 4.1. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- Säkerställa att styrande dokument även omfattar skrivelser om hur och när avtal skall följas upp samt hur denna uppföljning ska dokumenteras.
- Tillse att regions avtal finns samlade och är lättöverskådliga.
- Tydligare koppla kontroll av inköp till den interna kontrollplanen.
- Försäkra sig om att regionens upphandlingar följer lagstiftning och regionens regler, exempelvis med avseende på dokumentation vid direktupphandlingar.
- Tillse systematisk uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Säkerställa att regionen har ändamålsenligt systemstöd för att genomföra inköpsanalyser och att rutiner upprättas för detta syfte.

## 5. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Det finns ändamålsenliga regler och rutiner för upphandling och inköp	<b>Delvis uppfyllt</b> Riktlinjer och rutiner finns upprättade för upphandling och inköp. Däremot saknas rutiner för uppföljning i upphandlings- och inköpsprocessen.	
Inköp görs, i den mån det är möjligt, genom ramavtal	<b>Delvis uppfyllt</b> Kvantitativ analys visar på en ganska god täckning av ramavtal. Det saknas dock förutsättningar för att följa upp leverantörstrohet.	
Betalning för gjorda inköp överensstämmer med avtalat pris och villkor samt är attesterat av behörig person	<b>Delvis uppfyllt</b> Attest av inkomna fakturor har skett korrekt men i övrigt noterades flera avvikelser i fakturagranskningen. Vi noterar att attest har gjorts trots de avvikelser vi noterat i vår verifiering.	
Det finns kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor osv.)	<b>Ej uppfyllt</b> Avtalstrohet mäts inte med systematik och inte i tillräcklig utsträckning.	
Det finns rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av regionens gemensamma avtal	<b>Ej uppfyllt</b> Det finns en avsaknad av rutiner för uppföljning och uppföljning av regiongemensamma avtal sker inte med systematik.	

2020-03-24

Carin Hultgren

---

*Uppdragsledare/projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Gotlands förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 4 juni 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport