



Granskning avseende upphandling och inköp

Rapport

Region Gotland

KPMG AB

2021-12-16

Antal sidor 25 (exklusive bilaga 1 och 2)



Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrning av upphandlingsprocessen	7
3.2	Upphandlingsstödsenhetens roll och ansvar	11
3.3	Kontroll av direktupphandlingsgränsen	14
3.4	Uppföljning och utvärdering av ingångna avtal	16
3.5	Avtals- och leverantörstrohet	17
3.6	Stickprovskontroller	19
3.7	Mutor- och jävsprevention i samband med upphandling	20
4	Slutsats och rekommendationer	25
4.1	Sammanfattande slutsats	25
4.2	Rekommendationer	25
	Bilaga 1 – Resultat av stickprovskontroll 1	27
	Bilaga 2 – Resultat av stickprovskontroll 2	33

1 Sammanfattning

KPMG har av regionens förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av upphandling och inköp. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionens upphandlingsverksamhet är ändamålsenlig och effektiv i förhållande till regionens verksamheter. Granskning har även syftat till att bedöma om rutiner och processer, i rimlig utsträckning, säkerställer att lagen om offentlig upphandling (LOU) samt regionens egna styrdokument på området följs. Uppdraget avser 2021 års revision.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att regionens upphandlingsfunktion inte, i tillräcklig utsträckning, är ändamålsenlig och effektiv i förhållande till regionens verksamheter. Vidare bedömer vi att regionstyrelsen kan stärka sin styrning och interna kontroll ytterligare avseende rutiner och processer för att säkerställa en ändamålsenlig efterlevnad till lagstiftningen.

Utifrån stickprovskontrollen inriktad mot leverantörstrohet (stickprov 1) gör vi sammantaget bedömningen att det finns uppenbara brister i regionens interna kontroll. De brister vi funnit innebär risk för såväl ekonomisk skada som förtroendeskada. I de fall det handlar om otillåten direktupphandling riskerar regionen att dömas att betala upphandlingsskadeavgift, vilket kan uppgå till betydande belopp. Vidare gör vi bedömningen att förtroendet för regionen riskerar att skadas om det saknas lagstadgad dokumentation av hur och varför en viss leverantör anlitas. I samband med stickprov avseende upphandlingsunderlag (stickprov 2) har granskarna inte konstaterat några avvikelser.

Vidare bedömer vi att

- det finns framtagna rutiner som syftar till att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp. Rutinbeskrivningen är enligt vår bedömning tillräckligt ändamålsenlig i sin utformning, med hänvisning till vad som framgår i lagkrav och regionens egen policy för upphandling. Rutinerna är emellertid inte fastställda av regionstyrelsen.
- det är positivt att det pågår ett arbete med att revidera befintliga styrdokument så att de stämmer överens och förhåller sig till regionens nuvarande verksamhet. Vi bedömer det även som positivt att det pågår ett arbete med att ta fram och fastställa rutiner för uppföljning av inköp och upphandling.
- regionens upphandlingsstödsenhet, vid granskningstillfället, inte är så organiserad och av tillräcklig omfattning så att regionstyrelsens ansvar att utveckla och tillhandahålla en effektiv upphandlingsprocess kan uppfyllas. Samtidigt bedömer vi att regionstyrelsen hörsammar att enheten behöver ett ökat finansiellt stöd för att möjliggöra en resursutökning.
- det vid granskningstillfället inte finns tillräckliga kontroller implementerade för att säkerställa att gränsens för direktupphandling inte överskrids. Samtidigt bedömer vi det som positivt att regionen planerar ett nytt systemstöd och som ska implementeras 2022, som uppges kunna bidra till stärkt kontrollen av inköp.
- regionstyrelsen, utifrån projektet Sänkta inköpskostnader, belyser vikten av att hantera regionens framtida utmaningar inom upphandlingsområdet.
- det inte finns några fastställda rutiner för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske. Vi bedömer även att roll- och ansvarsfördelningen avseende uppföljning och utvärdering av upphandlingar inte är tillräckligt tydlig.
- de metoder som används för kontroll av avtals- och leverantörstrohet inte är tillräckliga vid granskningstillfället utan kan utvecklas. Detta bekräftas även av genomförd stickprovskontroll 1. Utifrån vad som framgår i den slutrapport som beskriver regionens projekt Sänkta

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

inköpskostnader 2020 delas denna bedömning av regionstyrelsen, vilket vi bedömer som positivt. Efter genomförd granskning framgår att det pågår ett utvecklingsarbete kopplat till programmet och projektet Sänkta inköpskostnader.

- det är positivt att tekniska nämnden beslutat om att granska avtalstroheten inom ramen för nämndens internkontrollplan 2021. Vi bedömer att det finns en risk för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar inom regionen. Samtidigt bedömer vi att regionens rutiner avseende hantering av eventuella jävsförhållanden kopplat till upphandling ligger i linje med regler i lagstiftning och regionens egna interna styrdokument. Eftersom det åligger enskilda förtroendevalda och tjänstepersoner att själva anmäla jäv ställer det enligt vår bedömning krav på regionstyrelsen och ansvariga nämnder att säkerställa att berörda personer har tillräcklig kunskap om mutor- och jävssituationer.

Efter genomförd granskning rekommenderas regionstyrelsen att:

- besluta om riktlinjer för direktupphandlingar. Riktlinjerna kan med fördel vara en del av regionens riktlinjer för upphandling.
- att i samband med revidering av styrdokument tydliggöra roll- och ansvarsfördelning avseende uppföljning av upphandlingar, samt säkerställa att styrdokumentet implementeras ändamålsenligt och är väl kända hos berörda tjänstepersoner.
- utifrån resultatet av genomförd stickprovskontroll 1, säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att berörda tjänstepersoner genomför löpande utbildningar som säkerställer att de håller sig à jour avseende regler i lagstiftning och regionens egna styrdokument, samt risken för förekomsten av mutor och jäv.
- se över om en löpande rapportering avseende avtals- och leverantörstrohet är möjlig.

Efter genomförd granskning rekommenderas barn- och utbildningsnämnden att:

- efter beslut om och revidering av styrdokument, säkerställa att styrdokumentet implementeras ändamålsenligt och är väl kända hos berörda tjänstepersoner.
- utifrån genomförd stickprovskontroll 1, säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att berörda tjänstepersoner genomför löpande utbildningar som säkerställer att de håller sig à jour avseende regler i lagstiftning och regionens egna styrdokument, samt risken för förekomsten av mutor och jäv.
- inom ramen för internkontroll överväga risker kopplat till upphandling och inköp.

Efter genomförd granskning rekommenderas tekniska nämnden att:

- efter beslut om och revidering av styrdokument, säkerställa att styrdokumentet implementeras ändamålsenligt och är väl kända hos berörda tjänstepersoner.
- utifrån genomförd stickprovskontroll 1, säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att berörda tjänstepersoner genomför löpande utbildningar som säkerställer att de håller sig à jour avseende regler i lagstiftning och regionens egna styrdokument, samt risken för förekomsten av mutor och jäv.

2021-12-16

2 Bakgrund

Under 2020 genomförde Region Gotlands förtroendevalda revisorer en granskning av inköpsprocessen. Den sammanfattande bedömningen var att regionstyrelsen inte, i alla delar, hade en tillräcklig kontroll avseende inköpsprocessen. Bedömningen grundade sig bl.a. i att det saknades rutiner för uppföljning i upphandlings- och inköpsprocessen samt att det saknades förutsättningar för att följa upp leverantörstrohet.

Vidare genomförde revisorerna, under 2020, även en granskning avseende det förebyggande arbetet med att förhindra mutor. Efter genomförd granskning bedömdes att regionstyrelsens-, tekniska nämndens- och gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens förebyggande arbete mot mutor inom upphandling och inköp delvis var ändamålsenligt.

Därutöver genomförde en konsult, på uppdrag av revisorerna, en utredning i mars 2021 avseende upphandlingar inom teknikförvaltningen. Av utredningen framgick bl.a. bedömningen att en bristande styrning och kontroll bidragit till att en attestberättigad chef kunnat åsidosätta regionens upphandlingspolicy, riktlinjer, förvaltningslagen (FL) och lagen om offentlig upphandling (LOU).

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlidade leverantörer har god affäretik, följer lagar och förordningar och att de fullgör sina skyldigheter gentemot ingångna avtal. Ur regionens perspektiv är det viktigt att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet, till rätt kostnad, samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Regionens inköp och upphandlingar ska rimligtvis medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydligt i svensk lagstiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt d.v.s. utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och anställda i offentlig verksamhet inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller intressen i sina uppdrag eller sitt arbete. Det är därmed viktigt att bedöma och förebygga eventuella risker för mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Det finns, enligt revisorerna, en löpande risk att inköps- och upphandlingsprocessen inte är ändamålsenlig. Utifrån LOU:s långtgående krav på upphandlande myndigheter och sanktioner mot otillåtna genomförda upphandlingar/inköp, är det i revisorernas mening väsentligt att upphandlingsprocessen fungerar tillfredsställande så att regionen lever upp till lagens krav på upphandling. Vidare bedömer revisionen det vara väsentligt att det inom regionen finns ett aktivt arbete för att förebygga eventuella risker för mutor och jäv i samband med upphandlingar. Mot bakgrund av tidigare genomförda granskningar och utredning samt risk- och väsentlighetsanalysen har revisorerna beslutat att genomföras en granskning av upphandling och inköp.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionens upphandlingsverksamhet är ändamålsenlig och effektiv i förhållande till regionens verksamheter. Granskningen syftar också till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att lagen om offentlig upphandling (LOU) samt regionens egna styrdokument på området följs.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Är regionens upphandlingsstödsenhet så organiserad och omfattande att uppgiften att utveckla och tillhandahålla en effektiv upphandlingsprocess kan uppfyllas?
- Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?
- Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?
- Hur sker kontroll av avtals- och leverantörstrohet och eventuell avvikelserapportering?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?
- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

Granskningen omfattar regionstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden samt tekniska nämnden.

2.2 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som används vid granskningen för att avgöra om regionstyrelsen och granskade nämnders arbete sker ändamålsenligt och effektivt. I samband med granskningen har följande revisionskriterier använts:

- Kommunallag 6 kap. 6 §
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Inköpspolicy för Region Gotland, Rf 2015-09-07, § 223

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom

- Dokumentstudier av relevant dokumentation som avser regionens övergripande styrdokument kopplat till upphandling och inköp samt regionstyrelsens och nämnders övergripande styrdokument såsom reglementen, delegationsordningar och attestordningar samt protokoll. Inom ramen för granskningen har det även genomförts en granskning av underlag kopplat till genomförda stickprovskontroller.
- Intervjuer och avstämningar med berörda tjänstepersoner inom regionstyrelseförvaltningen, teknikförvaltningen samt utbildnings- och arbetslivsförvaltningen. Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.
- Två stickprovskontroller
 - Kontroll av leverantörstrohet etc. under 2020
 - Kontroll av upphandlingar genomförda under 2020

Granskningen avser år 2021. Eftersom granskningen påbörjades under våren 2021 så

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

har inköp gjorda under 2020 använts vid stickprovsgranskningen. Se kap. 3.6 för en metodbeskrivning för respektive stickprovskontroll.

Granskningen har genomförts av Andreas Wendin, verksamhetsrevisor och Anna Hammarsten, verksamhetsrevisor under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning av upphandlingsprocessen

Upphandlingar som överskrider lagstadgade beloppsgränser

Upphandlingsprocessen i Region Gotland styrs i huvudsak av regionens Upphandlingspolicy¹ och Riktlinjer för upphandling². Därutöver finns även rutinbeskrivningar, mallar och blanketter framtagna vars övergripande syfte är att stötta förvaltningarna att genomföra ändamålsenliga inköp.

Upphandlingspolicy

Enligt policy för upphandlingar är målet att regionens upphandlingar tillgodoser regionens behov av varor och tjänster med rätt funktion och kvalitet till lägsta möjliga totalkostnad, omfattande hela livslängden och med minsta möjliga miljöpåverkan. Region Gotlands miljöpolicy ska beaktas vid upphandling.

Upphandling ska ske genom samverkan och koncernnyttan ska beaktas vid varje upphandlingsärende. All upphandling ska göras med utnyttjande av konkurrensmöjligheter och förfrågningsunderlag ska i möjligaste mån utformas vid inköp.

Riktlinjer för upphandling

Enligt regionens riktlinjer för upphandling ska all upphandling ske enligt gällande lagstiftning och på ett öppet sätt.

Leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerade sätt. Krav på sociala och etisk hänsyn ska beaktas så långt möjligt i upphandlingsarbetet.

Regionen ska enligt riktlinjerna sträva efter att upphandla varor och tjänster som bidrar till en god livsmiljö, en långsiktig hållbar utveckling och minskad negativ miljöpåverkan.

Enligt riktlinjerna ska en anpassad nulägesanalys och behovsprövning genomföras inför varje upphandling. Upphandlingen ska inte påbörjas förrän det verkliga behovet är fastställt.

Direktupphandlingar

Fastställd beloppsgräns för direktupphandling avseende inköp av varor och tjänster är 615 312 kronor (2021). Det innebär att om värdet inte överskrider beloppsgränsen får den upphandlande myndigheten använda direktupphandling.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) ställer krav på att en upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Det finns även krav på att direktupphandlingar som överstiger ett värde av 100 000 kronor ska dokumenteras.

¹ Regionfullmäktige 2015-09-07, § 223

² Regionstyrelsen 2013-04-30, § 115, senast reviderade 2015-06-18, § 226

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Riktlinjer för direktupphandling

Enligt regionens upphandlingspolicy får direktupphandling endast användas då ramavtal saknas och ska då ske i enlighet med gällande lagstiftning.

Vidare framgår av policyn att respektive nämnd ska ha ett tydligt regelverk som beskriver hur och av vem direktupphandling ska utföras inom nämnden ansvar.

Det finns inte någon fastställd riktlinje för direktupphandlingar i Region Gotland. Enligt de intervjuade har de granskade nämnderna inte heller något regelverk som avses i policyn. Däremot finns en gemensam rutinbeskrivning, som arbetats fram av regionens upphandlingsstödsenhet, på regionens intranät. Granskarna har erhållit rutinbeskrivningen i samband med granskningen.

I rutinerna framgår en beskrivning över vad en direktupphandling är, samt varför och när direktupphandling ska genomföras.

Rutinen tydliggör att det är regionens samlade inköp av en typ av vara eller tjänst under ett år, alternativt under en tänkt avtalstid om den överstiger ett år, som ska ligga till grund för beräkning av inköpssumman. Vidare framgår att upphandlingen inte får delas upp i syfte att komma under lagstiftade beloppsgränser.

Rutinen förtydligar även att om reglerna för direktupphandling inte följs kan det komma att prövas i domstol.

Interna beloppsgränser att förhålla sig till i samband med direktupphandling

Enligt regionens rutiner kan direktupphandlingar genomföras på tre sätt. Val av metod att använda styrs av den beräknade inköpssumman. I tabellen nedan framgår rutinerna för inköp kopplat till olika beloppsgränser.

Beräknad inköpssumma	
0–10 000 kronor	Om varan eller tjänsten är värd mindre än 10 000 kronor så finns inget krav på prisjämförelse. Köp per telefon, e-post eller via besök hos leverantören. Använd framtagen beställningsblankett och betala via faktura.
10 001 – 100 000 kronor	Om varan eller tjänsten är värd 10 001 – 100 000 kronor så ska prisförfrågan hos minst tre företag genomföras. Förfrågan kan ske per telefon, e-post eller via besök hos leverantören. Jämför pris och kvalitet (om det är relevant). Välj den leverantör som är bäst för det användningsområde/behov som finns. Använd framtagen beställningsblankett och betala via faktura.
100 001 – 615 312 kronor	Om varan eller tjänsten är värd mellan 100 001 – 615 312 ³ kronor så måste prisförfrågan genomföras skriftligt, med post eller e-post, och skickas till minst tre leverantörer. Mallar för offertförfrågan finns på intranätet. Beslut och utvärdering ska dokumenteras i särskild blankett och sparas. Diarieföring enligt respektive nämnds regler. Använd framtagen beställningsblankett och betala via faktura.

³ För direktupphandlingar enligt LUF gäller tröskelvärde 1 142 723 kronor.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Enligt de intervjuade pågår vid granskningstillfället en revidering av styrdokument avseende upphandling och inköp. Revideringen syftar till att justera befintliga styrdokument så de stämmer överens med regionens nuvarande arbetssätt, regelverk och organisation. I revideringen ingår, enligt de intervjuade, att utarbeta former för förvaltning av policy och riktlinjer. I detta ingår dels att utse ansvariga för revideringar, arbetssätt för detta, dels besluta med vilka tidsintervall revideringar ska göras. Enligt uppgift är det ett prioriterat arbete och målet är att arbetet ska vara avslutat innan mandatperiodens slut.

Enligt de intervjuade står arbetet med revidering av styrdokument i direkt relation till vilka befintliga resurser som finns inom upphandlingsstödsenheten. Vidare framgår av intervjuer att det finns en ambition att aktuella styrdokument ska revideras årligen.

Särskilda uppdrag 2020–2023

Projekt Sänkta inköpskostnader 2020

Beslut om att genomföra program Sänkta inköpskostnader 2021 – 2023 fattades av Regionfullmäktige 2021-03-29⁴. Målet med program Sänkta inköpskostnader är att fortsatt utveckla inköpsarbetet och samordna arbetet tillsammans med nämnder och styrelser.

Regionstyrelseförvaltningen fick i maj 2019⁵ i uppdrag att återkomma med förslag avseende åtgärder för att öka avtalstroheten, skapa en mer enhetlig hantering av inköp i alla förvaltningar samt minska de totala inköpskostnaderna.

Projektet Sänkta inköpskostnader, har enligt fullmäktiges protokoll genomförts enligt plan under 2020. Projektet är ett av flera projekt inom regionens Effektiviseringsprogram 2020–2023⁶. Enligt erhållen slutrapport innehöll projektet tre faser:

1. Bakgrund och nuläge – Var är vi?
2. Utredning Nyläge – Vad behöver utvecklas?
3. Förslag på hur åtgärder ska genomföras – Hur ska vi ta oss dit?

I projektets slutrapport identifieras och summeras åtgärdsförslag. Dessa delades in i följande kategorier:

- Arbetssätt – att utveckla arbetssättet inom inköp, såväl strategiskt som operativt.
- Avtal och upphandling – att agera professionellt med upphandlingar och avtal.
- Sortiment – att se över vad regionen ska ha i sitt sortiment.
- E-handel och inköpssystem – att etablera systemstöd för professionell hantering av inköp.

⁴ RF § 34 Uppdrag sänkning av inköpskostnader

⁵ Rs 2019-05-28, § 165, Strategisk plan och budget 2020–2022

⁶ Effektivitetsprogrammet 2020–2022 – Programmets mål är att vara ett sammanhållande program för att driva på genomförandet, säkra effekten av samt ge en helhetsbild av de mest avgörande aktiviteter och uppdrag som hanteras inom Region Gotland för att bidra till målet att sänka kostnadsmassan med 200 mnkr under perioden 2020–2022.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

- Mäta kostnader – att etablera mätbarhet för att kunna följa upp och fatta kloka beslut kring inköp.
- Lätt att handla rätt – att på olika sätt effektivisera inköp och underlätta för de som köper varor.
- Organisation – att se över och optimera organisationen för inköp.

Enligt slutrapporten är åtgärdslistan en bruttolista över inkomna förslag. Den är inte fullständig utan det finns ytterligare åtgärder som kommer hanteras inom det fortsatta arbetet efter projektet.

För att ha förutsättningar för att verksamhetsutveckla Region Gotlands inköp, kunna utveckla det som beskrivs i slutrapporten och nå goda resultat behöver, enligt erhållen rapport⁷ följande kritiska faktorer säkerställas:

- Beslut om att genomföra utveckling och om strategiska mål för inköpsarbetet.
- Etablera strategisk ledning för inköpsfrågor och verksamhetsutveckling.
- Säkerställ resurser för utveckling. Resurstilldelningen bestämmer utvecklingstakten.
- Led utvecklingen med tålamod och tydliga delmål.
- Etablera tydliga uppdrag med tydliga tidplaner
- Ha en god riskmedvetenhet och riskhantering.
- Säkerställ fortsatt kommunikation och goda samarbeten.

Strategiska mål med utvecklat inköp

Efter genomgång av bakgrunden, nuläge och redovisning av förslag till åtgärder har det inom projektet arbetats fram förslag på strategiska mål för det fortsatta arbetet:

1. Helhetsorientering
2. Långsiktighet
3. Lätt att handla rätt
4. Effektivitet, kvalitet och regelmässighet

I slutrapporten beskrivs förslag till hur den fortsatta utvecklingen ska genomföras efter projektet. Projektet föreslog att Region Gotland skulle använda en av projektet framtagen modell med områden för verksamhetsutveckling samt upprätta ett program för genomförandet. Enligt projektets förslag skulle följande ingå i programmet:

- Samordnade linjeuppdrag
- Projekt Digitaliserat inköp
- Plan och genomförande per förvaltning

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns framtagna rutiner för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp. Även om regionstyrelsen har beslutat om riktlinjer för

⁷ Fastställd av regiondirektören, 2020-12-30. Framtagen av regionstyrelseförvaltningen.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

upphandling, bedömer vi att regionstyrelsen kan stärka sin styrning ytterligare genom att revidera befintliga riktlinjer samt fastställa riktlinjer för direktupphandling.

För att policy och riktlinjer ska få tillräcklig effekt bör de enligt vår bedömning fastställas av regionstyrelsen som också har det övergripande ansvaret för att policy och riktlinjer följs. Det är också viktigt att regionstyrelsen löpande arbetar med att förankra dessa riktlinjer hos samtliga berörda tjänstepersoner samt följer upp hur dessa har tillämpats.

Vår bedömning är att den rutinbeskrivning som finns på regionens intranät är den som bäst beskriver hur tjänstepersoner på regionen ska förhålla sig till beloppsgränser vid inköp och upphandling. Denna rutinbeskrivning är inte beslutad av regionstyrelsen. Rutinbeskrivningen är enligt vår bedömning tillräckligt ändamålsenlig i sin utformning, med hänvisning till vad som framgår i lagkrav och regionens egen policy för upphandling.

Vi bedömer det som positivt att det pågår ett arbete med att revidera befintliga styrdokument.

Utifrån projektet Sänkta inköpskostnader, med syfte att sänka inköpskostnader, öka avtalstroheten samt skapa en mer enhetlig hantering av inköp i alla förvaltningar, bedömer vi det som positivt att det vid granskningstillfället pågår ett program för sänkta inköpskostnader avseende upphandling och inköp.

Granskningen av projekt och program visar enligt vår bedömning att regionstyrelsen med detta belyser vikten av att hantera regionens framtida utmaningar inom upphandlingsområdet.

Slutligen bedömer vi det även som positivt att det pågår ett arbete med att ta fram och fastställa rutiner för uppföljning av inköp och upphandling.

3.2 Upphandlingsstödsenhetens roll och ansvar

Organisation och uppdrag

Det strategiska upphandlingsansvaret i Region Gotland ligger enligt riktlinjerna inom ledningskontoret. Inom Region Gotland finns en central upphandlingsfunktion med upphandlingskompetens.

Det strategiska upphandlingsansvaret i Region Gotland ligger enligt riktlinjerna inom ledningskontoret på en central upphandlingsstödsenhet med upphandlingskompetens.

Från den 1 september 2019 är upphandlingsstödsenheten en egen enhet inom ekonomiavdelningen. Organisationsförändringen uppges av intervjuade vara ett steg mot att stärka inköps- och upphandlingsarbetet inom Region Gotland, bl.a. har enheten sedan bildandet en egen enhetschef, tillika Region Gotlands upphandlingschef. Upphandlingsstödsenheten ska enligt upphandlingspolicyn/riktlinjerna för upphandling:

- genomföra upphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och Region Gotlands policy för upphandlingar.
- bevaka behov av upphandling och verka för att teckna ramavtal för varor och tjänster som nyttjas regelbundet av verksamheter inom regionen.
- samordna och effektivisera regionens samlade inköp för att sänka den totala kostnaden.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

- utveckla och tillhandahålla en effektiv upphandlingsprocess.
- informera och utbilda internt och externt inom upphandlingsområdet.
- verka för att samverka i gemensamma upphandlingar, exempelvis statliga upphandlingar som Adda⁸, större regioner m.fl. för att ta del av det omfattande och kostsamma uppföljningsarbete som krävs i samband med upphandling.
- ansvara för arkivering av upphandlingsunderlag, central implementering, underhåll och uppföljning av avtal.

I samband med intervjuer framgår att ovanstående punkter inte helt speglar regionens organisation vid granskningstillfället. Den sista punkten avseende ansvar för arkivering, central implementering och uppföljning av avtal är enligt intervjuade vid upphandlingsstödsenheten ett ansvar ligger på den upphandlade nämnden/förvaltningen som står som beställare av upphandlingen. Enligt de intervjuade framgår detta av framtagna riktlinjer för upphandling.

Tekniska nämnden

Teknikförvaltningen har en egen upphandlande tjänsteperson som genomför entreprenadupphandlingar åt Tekniska nämnden. Denna funktion sitter organisatoriskt på teknikförvaltningen. Enligt de intervjuade genomför upphandlingsstödsenheten inte några entreprenadupphandlingar kopplat till tekniska nämnden. I faktakontrollen framgår dock att upphandlingsstödsenheten (inkl. upphandlingskonsulter) genomför entreprenadupphandlingar för tekniska nämnden.

Resurser

Upphandlingsstödsenheten genomför upphandlingar för kommunal respektive regional verksamhet. Detta medför att Region Gotlands upphandlare gör upphandlingar inom ett stort antal olika verksamhetsområden. Omfattning och komplexitet varierar stort mellan olika upphandlingar. Detta i sin tur gör att såväl upphandlare som kravställande verksamheter har ett utmanande uppdrag.

Vid granskningstillfället finns 7,5 heltidsanställda tjänstepersoner vid upphandlingsstödsenheten och 4 vakanser. I nuläget finns följande roller på enheten: 1 inköpsstrateg, 1 avtalscontroller, 3,5 upphandlare, 1 upphandlingssupport, 1 upphandlingschef och 4 vakanser för 1 systemförvaltare och 3 upphandlare.

Enheten har enligt de intervjuade inte det antal upphandlare anställda som behövs för att kunna hantera antalet upphandlingar som regionen genomför. Detta menar samtliga intervjuade som upplever att upphandlingsstödsenheten, vid granskningstillfället, har en hög arbetsbelastning som bl.a. påverkar den tid som förvaltningar behöver vänta för att få hjälp med upphandlingar samt inte minst möjligheten att bemanna upphandlingar med intern personal. Övriga upphandlingar bemannas med upphandlingskonsulter vilket enligt de intervjuade är fördyrande. Antalet anställda på enheten påverkar också möjligheten till det omfattande utvecklingsarbete som genomförs inom ramen för program sänkta inköpskostnader.

På grund av att regionen fungerar både som region och kommun uppges det vara svårt att jämföra resursutnyttjande med andra regioner i landet. Samtidigt uppges att de

⁸ Adda – tidigare SKL Kommentus, ett verksamhetsstöd till offentlig sektor.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

jämförelser som görs tydliggör att Region Gotland har färre personalresurser i jämförelse med vad upphandlingsstödsenheten ansvarar för. Enligt de intervjuade har enheten äskat pengar för att anställa fler medarbetare 2021, vilket regionstyrelsen har godkänt. En utmaning ligger enligt de intervjuade nu i att hitta rätt kompetens att rekrytera för att nyttja ramtillskott 2021. För att fortsättningsvis ha möjlighet att utveckla och genomföra inköpsuppdrag enligt målsättning och efterfrågan behöver enheten ytterligare tillskott kommande år.

Utbildningsinsatser

Enligt de intervjuade genomförs en årlig utbildning Behöriga beställare. Utbildningen initierades efter ett konsultuppdrag 2015 och syftar till att minska antalet inköpare i regionen samt att stärka kontrollen avseende vilka tjänstepersoner som genomför upphandlingar och inköp.

Behöriga beställare genomförs i nuläget av avtalscontroller på upphandlingsstödsenheten och riktar sig till de medarbetare som genomför inköp och beställningar för Region Gotland. Målet med utbildningen är att öka kunskapen/kompetensen och medvetenheten avseende de olika rollerna i upphandling- och inköpsprocessen, tydliggöra behöriga beställares ansvar och roll samt gå igenom anskaffning/inköp i praktiken, verktyg och stöd. Utbildningen behandlar bl.a. frågor som

- Vad är upphandling?
 - Tröskelvärden/beloppsgränser
 - Upphandlingsregler
- Vad är ett ramavtal?
- Vad är en direktupphandling?
 - Regler och riktlinjer för direktupphandling
 - Otillåten direktupphandling
- Vilka roller finns inom inköp och upphandling i Region Gotland?
- Vad förväntas av en behörig beställare?
- Vad är inköpsamordnarens roll som stöd för behöriga beställare?

En del av utbildningen består av en praktisk genomgång av hur en upphandling och direktupphandling ska genomföras i enlighet med regionens policy, riktlinjer och rutiner. Därutöver omfattas utbildningen även av tillämpningsbar lagstiftning som LOU⁹, LOV¹⁰ och LUF¹¹, avtalsrätt och köplag/konsumentköplagen. Utbildningen behandlar de EU-rättsliga grundprinciperna; likabehandling, icke diskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Utbildningen omfattar även information om hantering för att motverka mutor, jäv och sekretess.

Avslutningsvis omfattar utbildningen även uppföljning av avtal, vad denna bör omfatta och hur avvikelser bör hanteras.

⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

¹⁰ Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

¹¹ Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Utbildningsinsatsen för behörig beställare pausades temporärt i samband med utbrottet av pandemin i mars 2020, vilket innebar att en del förvaltningar inte fick genomföra utbildningen enligt plan. Ett skäl var enligt de intervjuade att ansvariga tjänstepersoner vid upphandlingsstödsenheten behövde fokusera och säkerställa upphandlingar och inköp avseende hanteringen av covid-19. Vidare var vissa funktioner i förvaltningarna i Region Gotland också påverkade av ökad arbetsbelastning pga. Covid 19. Ytterligare ett skäl var att utbildningen var upplagd för att genomföras på plats och rådande rekommendationer tillät inte att större grupper träffades inomhus.

Enligt de intervjuade har utbildningen till behörig beställare återupptagits under våren 2021.

Ytterligare enstaka utbildning om upphandling och inköp har genomförts för förtroendevalda våren 2021. Denna insats efterfrågades av de förtroendevalda.

Vidare har upphandlingsstödsenheten återkommande ett utbildningspass på Region Gotlands chefsskola som riktar sig till alla nya chefer i regionen. Denna utbildning genomfördes hösten 2020 och även hösten 2021. Våren 2021 hölls ingen motsvarande utbildning pga. Covid 19.

I samband med intervjuer framgår uppfattningen och önskan om att utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp bör intensifieras då behovet anses vara stort. Det är enligt ett flertal av de intervjuade olyckligt att utbildningsinsatsen avseende behörig beställare och chefsskola påverkades av pandemin i den utsträckning att de var tvungna att pausas.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att regionens upphandlingsstödsenhet inte är så organiserad och av den omfattningen att uppgiften att utveckla och tillhandahålla en effektiv inköpsprocessen kan uppfyllas ändamålsenligt.

Vi bedömer att regionstyrelsen 2021 hörsammat att upphandlingsstödsenheten behövt ett ökat finansiellt stöd för att möjliggöra resursutökning. Samtidigt kan vi konstatera att utmaningen avseende att rekrytera rätt kompetens kvarstår.

Vi instämmer med de intervjuade som anser att det är olyckligt att utbildningsinsatser i några fall inte varit möjlig att genomföra p g a pandemin. Självklart inser även vi att detta är och har varit en speciell period att hantera upphandlings- och inköpsverksamhet. Vi bedömer emellertid att regionstyrelsen framåt kan se över om styrelsen kan möjliggöra resurser vars syfte är att säkerställa löpande utbildningsinsatser riktade till berörda tjänstepersoner som genomför upphandlingar och inköp. Det faktum att utbildningen inte kunnat genomföras för att rådande rekommendationer inte tillät att större grupper av människor samlades inomhus skulle enligt vår bedömning kunna lösas genom att exempelvis möjliggöra utbildningen digitalt i framtiden.

3.3 Kontroll av direktupphandlingsgränsen

Kontrollfunktioner

Det finns enligt de intervjuade inte några fastställda riktlinjer eller rutiner avseende kontroller vars syfte är att säkerställa att gränsen för direktupphandlingen inte överskrids.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Enligt de intervjuade genomförs vissa kontroller av inköp som syftar till att säkerställa att lagstadgade beloppsgränser inte överskrids. En kontroll som genomförs är en årlig kontroll av inköp där nämndens totala inköp per leverantör granskas. Kontrollen möjliggör enligt de intervjuade bl.a. identifiering av ett eventuellt upphandlingsbehov. Vid fak-takontrollen framgår emellertid att denna kontroll, vid granskningstillfället, inte är en ob-ligatorisk kontroll. Vidare framgår att det saknas en systematisk kontrollfunktion som syftar till att bl.a. säkerställa att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte över-skrids.

I samband med intervjuer framgår att det finns kunskapsbrister avseende inköp inom vissa verksamheter. Bl.a. uppges att det hänt att tjänstepersoner inte kontrollerat den hittills sammanlagda beloppssumman som köpts in av enskilda leverantörer, vilket har resulterat i att regionen överskridit gällande beloppsgräns. Vidare uppges i andra inter-vjuer att en del tjänstepersoner inte stämmer av med sin inköpssamordnare om en an-nan förvaltning har avtal med aktuell leverantör och istället genomför en direktupphand-ling med en leverantör som regionen redan har avtal med.

Enligt en del intervjuade genomför dem kontroller i regionens nuvarande avtalsdatabas men att det inte finns så många direktupphandlingar inlagda i systemet. Den intervju-ade tror att dokumentationen finns sparad på enskilda datorer istället för att de diarieförs i enlighet med gällande riktlinjer. De intervjuade saknar, vid granskningstillfället, ett systemstöd som är behörighetsstyrt och som säkerställer en tillräcklig kontroll och upp-följningsfunktion. Enligt uppgift är det svårt att, vid granskningstillfället säkerställa, att flera inköp inte resulterar i att regionen överskrider lagstadgade direktupphandlings-gräns.

Region Gotland har planerat för ett systembyte 2022 som innebär att ett nytt ett nytt faktura- och e-handelssystem ska implementeras. Enligt de intervjuade ska upphand-lingsstödsenheten även anställa en e-handelssupport vars uppdrag kommer vara att stötta regionens förvaltningar i arbetet med e-handel och fakturahantering. Det nya e-handelssystemet är enligt de intervjuade ett bidrag till att ge goda förutsättningar för regionen att öka sin e-handel.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden/förvaltningen, som har en egen upphandlingssamordnare, har un-der 2021 genomfört en kontroll och uppföljning av inkomna fakturor från avtalade leve-rantörer.

Kontrollen bestod av ett stickprov av tio inköp per avdelning, totalt 90 stickprov/trans-aktioner inom teknikförvaltningen. Stickproven syftade till att granska om inköpen har dokumenterats i enlighet med det s.k. dokumentationskravet i lagstiftningen. Stickpro-vet ska enligt de intervjuade rapporteras till tekniska nämnden vid mötet i december.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det, vid granskningstillfället, inte finns tillräckliga kontroller imple-menterade för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids. Trots att det finns IT-system som stödjer en löpande kontroll av inköp framgår det av intervjuer att regionen saknar en regionövergripande systematisk kontroll för att säkerställa att gränsens för direktupphandling inte överskrids.

2021-12-16

Vi bedömer det som positivt att teknikförvaltningen, genom en stickprovskontroll, genomfört en kontroll av inkomna fakturor för att identifiera eventuella avvikelser kopplat till det lagstadgade kravet avseende dokumentation vid direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

3.4 Uppföljning och utvärdering av ingångna avtal

Rutiner för uppföljning

Enligt riktlinjer för upphandling är uppföljning en central del i styrningen av upphandlingsprocessen. Uppföljningen ska bl.a. säkra att leverantörer följer regionens tecknade avtal.

I samband med revisorernas granskning av inköpsprocessen (mars 2020) framgick att regionen saknade rutiner för uppföljning av upphandlingar. Enligt de intervjuade har ett arbete påbörjats kopplat till den bedömning och rekommendation som lämnades i samband med granskningen.

Enligt de intervjuade genomförs uppföljning av upphandlingar. Det kvarstår emellertid ett arbete för att fastställa en modell/ramar för uppföljning samt att kommunicera ut dessa. Anledningen till att arbetet med rutiner för uppföljning har dragit ut på tiden uppges stå i direkt relation till den resursbrist som finns inom upphandlingsstödsenheten.

Rapportering till regionstyrelsen

Enligt policy för upphandlingar ska regionstyrelsen informeras om alla upphandlingar av större karaktär. Efter genomförd protokollgranskning kan vi konstatera att såväl regionstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och tekniska nämnden löpande följer upp upphandlingar, eller frågor kopplat till upphandling, i samband med sammanträden under 2021.

Roll- och ansvarsfördelning av uppföljning och utvärdering

Uppföljning av ingångna avtal regleras i respektive avtal/upphandling och beror på upphandlingens typ och storlek. Uppföljningen kan därmed variera i metod och frekvens beroende på upphandling. Vid exempelvis byggtreprenader genomförs löpande uppföljning mellan projektledare och avtalad entreprenör genom fysiska möten och okulärbesiktningar.

Respektive nämnd ansvarar för upphandlingar inom sina respektive verksamhetsområden, och inte upphandlingsstödsenheten. Det blir, i samband med intervjuer, tydligt att roll- och ansvarsfördelningen avseende uppföljning och utvärdering av upphandlingar är otydlig. En del intervjuade hänvisar till upphandlingsstödsenheten vid frågor avseende uppföljning av upphandlingar.

Regionstyrelsen och granskade nämnder har fastställt attestordningar som tydliggör vilka tjänstepersoner som får godkänna fakturor. I attesträkten åligger ett uppföljnings- och kontrollansvar med syfte att säkerställa att beställaren erhållit t.ex. de varor som beställts och med utlovad kvalitet.

2021-12-16

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det, vid granskningstillfället, inte finns fastställda rutiner för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske. Vi bedömer det emellertid som positivt att ett arbete avseende rutiner för uppföljning påbörjats i enlighet med tidigare genomförd revisionsgranskning.

Det är enligt vår bedömning viktigt att regionstyrelsen säkerställer ändamålsenliga rutiner avseende uppföljning samt att dessa implementeras och används på ett tillfredsställande sätt. De utvärderingskriterier som används i en upphandling ska följas upp för att säkerställa rättvis konkurrens och att vinnande leverantör lever upp till det som utlovats. Det som utlovats i anbudet som t.ex. kvalitet, kompetensnivå eller kapacitet, ska uppfyllas när avtalet utförs och utgör därför ett åtagande för leverantörer.

Uppföljning under avtalsperioden är viktig för att identifiera och hantera eventuella avvikelser. Avvikelser av olika slag bör enligt vår bedömning alltid dokumenteras så att detta kan följas upp över tid.

Slutligen bedömer vi, utifrån genomförda intervjuer, att roll- och ansvarsfördelningen avseende uppföljning och utvärdering av upphandlingar, vid granskningstillfället inte är tillräckligt tydlig.

3.5 Avtals- och leverantörstrohet

Kontroll och uppföljning av avtals- och leverantörstrohet

Upphandlingsfunktionen ska enligt riktlinjer för upphandling utveckla uppföljningen och utvärderingen av de inköp och upphandlingar som görs. Målet är enligt riktlinjerna att öka avtals- och leverantörstroheten genom att underlätta för användarna att beställa varor och tjänster, till exempel med hjälp av systemstöd.

En ökad avtals- och leverantörstrohet kan enligt riktlinjerna ge större intresse från leverantörernas sida att delta i regionens upphandlingar, större volymer och därmed bättre priser, vilket tillsammans ska minska totalkostnaden för regionen.

Rutiner för kontroll och uppföljning

Vid upphandlingsstödsenheten genomförs avtalscontroller löpande spend-analyser som visar vem som köpt från vilken leverantör och även i viss mån från vilka avtal.

Enligt intervjuade finns önskemål om att utöka uppföljningen med spend-analyser, så att den kan ske inför delår 1 och delår 2, dvs. inte endast i samband med årsbokslut. På så sätt vill de intervjuade vid förvaltningarna skapa möjlighet för att förbättra avtalsstroheten innan årets slut.

Vid intervjuer med förvaltningarna framgår att det endast är upphandlingsstödsenheten som har tillgång till systemstödet (Spendency) där uppföljning av avtals- och leverantörstrohet genomförs. Detta uppges försvåra en fördjupad analys av varför avtalsstroheten exempelvis gått ned från ett år till ett annat. I samband med faktakontrollen dementeras detta av upphandlingsstödsenheten som menar att det finns behöriga tjänstepersoner även på teknikförvaltningen och utbildnings- och arbetslivsförvaltningen.

Enligt de intervjuade vid förvaltningarna är det en utmaning att tjänstepersoner genomför otillåtna inköp trots att det finns befintliga avtal att avropa från. Regionens e-

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

handelssystem, som implementeras 2022, ska enligt uppgift möjliggöra både kontroll och uppföljning av avtals- och leverantörstrohet, en funktion som välkomnas av de intervjuade.

Projekt Sänkta inköpskostnader 2020

Inom ramen för projekt Sänkta inköpskostnader 2020 omnämns leverantörstrohet som ett mätvärde regionen bör följa på ett strukturerat sätt.

Kontroll av leverantörstrohet görs, som ovan nämnt, genom ett verktyg för spend-analys. Inom ramen för den kontrollen kan regionen även se om andra leverantörer inom samma avtalsområde har anlåtats, dvs. i strid mot det nuvarande avtalet och därmed agera på det. För att få korrekt data om leverantörstrohet behöver emellertid samtliga avtal finnas inlagda i avtalsdatabasen, vilket enligt projektrapporten är en utvecklingsåtgärd som måste vidtas.

Leverantörs- och avtalstrohet förutsätter enligt de intervjuade att det finns en kultur som präglas av både möjligheter att göra effektiva inköp och medvetenhet om varför man ska handla rätt. Detta uppges även inom en del verksamheter i regionen vara ett utvecklingsområde.

Tekniska nämnden

Enligt de intervjuade genomför förvaltningen en årlig granskning av avtalstroheten på uppdrag av nämnden. I samband med granskningen har granskarna inte erhållit underlag som tydliggör nämndens avtalstrohet 2021 av den anledningen att den inte färdigställts vid granskningstillfället.

Internkontrollplanen 2021

I samband med granskning av dokumentation noterar vi att regionstyrelsen och tekniska nämnden även beslutat att genomföra en kontroll av avtalstrohet inom ramen för nämndens internkontrollplan 2021. Kontrollen ska genomföras genom stickprov av tio leverantörsfakturer per avdelning. Kontroll sker av om avtal finns med leverantör, att artiklar och villkor i övrigt stämmer överens med befintligt avtal.

Barn- och utbildningsnämnden har inte beslutat om att genomföra någon granskning av avtalstrohet inom ramen för respektive internkontrollplan. Regionstyrelsen har beslutat om att granska inköp och upphandlingar. Barn- och utbildningsnämnden har inte beslutat om någon kontrollpunkt som avser upphandlingar och inköp inom ramen för internkontrollplanen 2021.

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att de metoder som används för kontroll av avtals- och leverantörstrohet samt eventuella avvikelserapportering inte är tillräckliga vid granskningstillfället utan kan utvecklas. Utifrån vad som framgår i den slutprojektrapport som beskriver regionens projekt Sänkta inköpskostnader 2020 delas denna bedömning av regionstyrelsen, vilket vi bedömer som positivt.

I samband med granskning blir det enligt vår bedömning tydligt att de intervjuade önskar en mer löpande uppföljning avseende leverantörstroheten, då det möjliggör åtgärder till förbättring innan årets slut. Vi bedömer det som positivt att det planerade

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

faktura- och e-handelssystemet uppges möjliggöra både kontroll och uppföljning av avtals- och leverantörstrohet.

Slutligen bedömer vi det som positivt att regionstyrelsen och tekniska nämnden beslutat om att granska avtalstroheten inom ramen för nämndens internkontrollplan 2021.

3.6 Stickprovskontroller

Stickprov av leverantörstrohet, stickprov 1

Avseende stickprovet av leverantörstrohet har syftet varit att stämma av i vilken utsträckning de granskade inköpen hanterats i enlighet med såväl interna som externa regler.

Som underlag för denna granskningsinsats har vi tagit del av ett utdrag ur ekonomisystemet över samtliga utbetalningar under år 2020 inom var och en av de tre granskade nämnderna. Vi har också tagit del av en sammanställning över de avtal som var giltiga under 2020.

Stickproven har riktats in mot leverantörer och enskilda inköp där leverantören *inte* återfinns i den sammanställning över giltiga avtal som vi fått del av. Vi har dels riktat in granskningen på leverantörer från vilka regionen sammantaget gjort inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Dels har vi granskat enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men som överstiger gränsen för när det enligt LOU/LUF ställs krav på dokumentation (100 000 kr exkl. moms).

Det faktum att vi granskat inköp från leverantörer som *inte* återfinns i sammanställningen av avtalsbundna leverantörer, innebär rent generellt en ökad risk för att inköpet ska vara förenat med någon typ av avsteg från regler och riktlinjer. Sannolikheten för att vi ska finna någon typ av avvikelse är därmed större än om vi helt slumpmässigt skulle valt ut inköp från samma antal leverantörer. I denna del handlar det således om en riktad stickprovsgranskning utifrån bedömd risk, snarare än en helt slumpmässig stickprovsgranskning.

lakttagelser, kommenterar och enskilda bedömningar finns presenterade i tabeller i bilaga 1.

3.6.1 Bedömning

Utifrån vårt stickprov är det vår bedömning att enskilda inköp inte, i tillräcklig utsträckning, föregås av upphandling som efterlever gällande regelverk.

Som framgår av tabellerna i bilaga 1 har vi funnit avvikelser i drygt 80 % av de inköp som vi granskat närmare. Det ska dock än en gång framhållas att denna granskningsinsats varit inriktad mot inköp där det generellt är högre risk för någon typ av avsteg från gällande regler i och med att vi granskat inköp från leverantörer som inte återfinns i sammanställningen av avtalsbundna leverantörer. Det går därmed *inte* att dra slutsatsen att drygt 80 % av regionens samtliga inköp riskerar att avvika från gällande regler.

Det ska också noteras att de avvikelser vi funnit i de flesta fall består i att befintliga avtal inte publicerats i enlighet med gällande riktlinjer, vilket i sammanhanget är att betrakta som ett mindre allvarligt avsteg från gällande regler. Dock har vi även noterat ett antal fall där det inte kan uteslutas att det handlar om otillåten direktupphandling. Vi har

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

också kunnat konstatera att den lagstadgade dokumentationsplikten inte följts i ett antal direktupphandlingar.

Utifrån stickprovskontrollen inriktad mot leverantörstrohet gör vi sammantaget bedömningen att det finns uppenbara brister i regionens interna kontroll. De brister vi funnit innebär risk för såväl ekonomisk skada som förtroendeskada. I de fall det handlar om otillåten direktupphandling riskerar regionen att dömas att betala upphandlingsskadeavgift, vilket kan uppgå till betydande belopp. Vidare gör vi bedömningen att förtroendet för regionen riskerar att skadas om det saknas lagstadgad dokumentation av hur och varför en viss leverantör anlitas.

Stickprov av inköp- och upphandlingsunderlag, stickprov 2

Inom ramen för granskningen har det även genomförts en stickprovskontroll av upphandlingsunderlag. Val av upphandling att granska har utgått från de sammanställningar som skickats till granskarna. Upphandlingarna ska ha genomförts under 2020. Stickprovet syftade till att övergripande granska tolv upphandlingar och befintlig dokumentation som finns avseende dessa. Dels för att säkerställa att underlag finns, dels för att övergripande bedöma om de följer praxis för upphandlingsunderlag.

lakttagelser, kommenterar och enskilda bedömningar finns presenterade i tabeller i bilaga 2.

3.6.2 Bedömning

I samband med stickprovskontrollen avseende upphandlingsunderlag har vi inte identifierat några avvikelser. Utifrån genomförd stickprovskontroll avseende upphandlingsunderlag bedömer vi att regionstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden samt tekniska nämnden lever upp till de krav som finns i lagstiftningen och interna styrdokument i tillräcklig utsträckning.

Granskarna vill även, i samband med denna stickprovskontroll, understryka vikten av god kontroll och hantering av upphandlingsunderlag. I samband med stickprovet har vi erhållit samtliga efterfrågade underlag i sorterade filer som varit sökbara och enligt vår bedömning tydliga. Vi bedömer detta som mycket positivt.

3.7 Mutor- och jävsprevention i samband med upphandling

Sedan 1 juli 2012 finns regler om tagande och givande av muta i 10 kap. brottsbalken (BrB). Reglerna omfattar alla arbetstagare och uppdragstagare samt förtroendevalda, oavsett om de är anställda i offentlig eller privat tjänst och oberoende av befattning eller anställningsform. Kraven är dock högre på anställda och förtroendevalda inom offentlig verksamhet och korruptionsbrotten i offentlig verksamhet faller under allmänt åtal, 20 kap. 5§ BrB.

Mutbrott begås när en arbetstagare eller uppdragstagare för sin egen eller för någon annans räkning tar emot en muta eller annan otillbörlig förmån för sin tjänsteutövning. Att begära en muta eller låta sig bli utlovad en muta är också ett brott. Något orsakssamband behöver inte finnas mellan förmånen och det sätt på vilket arbetstagaren utför sitt arbete (10 kap. 5 a § BrB).

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Givande av muta är att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till arbets- eller uppdragstagare. Att acceptera en begäran från en tjänsteman eller förtroendevald om att gå en otillbörlig förmån är också givande av muta (10 kap. 5 b § BrB).

Handel med inflytande är att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Likaså om man lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att hen ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling (10 kap. 5 d § BrB).

Regionens styrning av mutor- och jävsprevention

Region Gotlands mutor- och jävsprevention kopplat till upphandling styrs i huvudsak av Riktlinjer för mutor och korruption¹², Uppförandekod för leverantörer¹³ samt Riktlinjer för upphandling.

Riktlinjer för mutor och korruption

Riktlinjen utgör ett stöd för att såväl tydliggöra regionens hållning och som tolkning av gällande lagstiftning. För att stärka det preventiva skyddet mot mutor och korruption är det enligt riktlinjerna av största vikt att alla delar i organisationen löpande ser över och uppdaterar sitt skydd i form av identifierade risker inom sitt respektive arbetsområde. Regionens grundhållning om nolltolerans är ett stöd för tydliggörande av en kultur som motverkar alla former av oegentligheter.

Ett syfte med riktlinjerna är att tydliggöra riskerna med att ta emot gåvor och förmåner från personer och företag. Ett annat syfte är att visa hur förtroendevalda och anställda kan resonera och agera när de stöter på frågor om mutor. Ett tredje syfte är att fungera som underlag för arbetsplatsdiskussioner för att samtala kring hur lagar och myndigheters regler ska tillämpas i olika situationer som skulle kunna uppkomma på arbetsplatsen.

I riktlinjerna framgår det att de ska revideras i början av varje mandatperiod eller på förekommen anledning.

Riktlinjer för upphandling

I riktlinjer för upphandling framgår att regionens företrädare ska uppträda på ett affärsetiskt korrekt sätt. Företrädare som deltar eller har insyn i ett upphandlingsärende får enligt riktlinjerna för upphandling inte ha engagemang som står i konflikt med regionens intresse i det ärendet.

Uppförandekod för leverantörer

Enligt uppförandekoden för leverantörer ska varor och tjänster som levereras till Region Gotland vara framställda under förhållanden som bl.a. är förenliga med FN:s deklARATION mot korruption. Det innebär att leverantören inte direkt eller indirekt ska erbjuda eller ge otillbörlig betalning eller annan ersättning till någon person eller organisation i

¹² Rf 2015-06-15, §200

¹³ Rf 2015-09-07, § 222

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

syfte att erhålla, behålla eller styra affärer eller få annan otillbörlig fördel inom ramen för sin verksamhet.

Det innebär även att leverantörer inte, direkt eller indirekt, ska begära eller acceptera någon form av otillbörlig betalning eller annan ersättning från tredje part som kan påverka objektiviteten vid affärsbeslut.

Mutor- och jävsprevention i praktiken

Rutiner för mut- och jävsprevention

Vid händelse av försök till påverkan som känns otillbörlig, ska enligt intervjuade den förtroendevalda eller anställda genast meddela detta till närmaste chef eller annan lämplig överordnad.

Får en förtroendevald eller anställd information om att någon eller några andra låter sig påverkas på ett otillbörligt sätt eller tar otillbörlig hänsyn i sin tjänsteutövning, ska hen snarast informera lämplig överordnad eller, om det är den personen det gäller, den personens överordnande alternativt regionens chefsjurist eller regionens revisorer.

Rutinerna för händelse av försök till påverkan som känns otillbörlig upplevs av de intervjuade som tydliga. Enligt intervjuerna framgår att risken för försök till mutor och jäv upplevs som hög, inom vissa verksamheter, i Region Gotland. En anledning uppges vara att regionen har få medborgare och att många känner eller känner till varandra, vilket i sig kan föranleda risk för mutor men framför allt jäv. Risker är enligt de intervjuade tydliga och inte något som tonas ned. Enligt uppgift är det istället något som de intervjuade upplever att man pratar om och lyfter fram inför och i samband med upphandlingar.

Även medborgare kan enligt riktlinjerna vända sig till regionens chefsjurist eller till regionrevisionen för att anmäla misstanke om brott avseende muta, korruption eller annan otillbörlig påverkan. Anmälan kan ske via regionens växel eller regionens hemsida, t.ex. via Säg vad du tycker där uppgiftslämnaren kan vara anonym.

Enligt de intervjuade genomförs en bedömning av risken för förekomsten av mutor och jäv inför uppstart av en upphandling. Frågan hålls aktuell genom styrdokument och via den utbildningen Behörig beställare och annan utbildning och information som genomförs av upphandlingsstödsenheten samt av regionstyrelseförvaltningens jurister. Bland annat berörs en beskrivning av mutor och jäv, rutiner vid händelse av muta och/eller jävssituation samt hur tjänstepersoner som genomför upphandlingar och inköp kan undvika en muta- och jävssituation.

Jävsförhållanden vid upphandling

Enligt upphandlingsstödsenheten berörs frågan avseende jäv och sekretess särskilt inför att en upphandling ska startas upp. Bl.a. ska alla fylla i en s.k. sekretessblankett. Enligt de intervjuade finns även ett nära samarbete med regionens chefsjurist avseende dessa frågor.

Vid risk för jäv ska personen enligt de intervjuade inte längre medverka i upphandlingen på ett aktivt sätt. I samband med intervjuer framgår exempelvis att det hänt att förtroendevalda lämnat sammanträden pga. jäv i frågor som berör upphandling, för att senare ansluta igen när frågan behandlats klart. Enligt uppgift finns en stor

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

medvetenhet kring jävsförhållanden inom både regionstyrelsen och de andra granskade nämnderna.

Vi noterar att barn- och utbildningsnämnden inom ramen för internkontrollplanen 2021 beslutat att granska det förebyggande arbetet kring mutor och korruption.

Visselblåsarfunktion

Under 2019 antog Europaparlamentet ett EU-direktiv som syftar till att ge visselblåsare i EU:s medlemsländer ett stärkt skydd och som gör det obligatorisk för kommuner och regioner att införa visselblåsarfunktioner senast den 17 december 2021. I nuvarande visselblåsarlag hanteras ett ärende utifrån offentlighetsprincipen som en allmän handling, men i den nya lagen omfattas anmälan, anmäld person och visselblåsaren av ett sekretesskydd. De fem övergripande förändringarna är:

- **Säkrare kanaler.** Samtliga kommuner över 10 000 invånare, samt verksamheter med över 50 anställda sak senast den 17 juli 2022 ha inrättat en säker kanal för vis-selblåsning.
- **Begränsad åtkomst.** Kanalerna får vara tillgängliga endast för oberoende perso-nal, som beläggs med tystnadsplikt.
- **Obligatorisk dokumentation, återkoppling och utredning** av inkomna visselblå-sarärenden.
- **Utökat sekretesskydd.**
- **Utökat skydd mot repressalier.**

Den nya lagen träder i kraft den 17 december 2021. Regioner och kommuner har t.o.m. den 17 juli 2022 att inrätta en visselblåsarfunktion.

I september 2021 föreslog regionstyrelsen till fullmäktige att besluta att regionstyrelsen ska svara för fullgörandet av de nya skyldigheterna som kommer av den nya lagen. Det föreslogs ske med en ny rubrik och bestämmelse i reglementet. Skyldigheterna omfattar bl.a. att ta emot rapporter, utreda och återkoppla. För detta krävs enligt kommunstyrelseförvaltningen en oberoende och självständig funktion. Denna funktion finns inte på plats vid granskningstillfället. Uppskattade kostnader för minst en tjänst inom regionen, en mottagningsenhet samt en utredningstjänst ska enligt uppgift presenteras till budgetberedningen 2022. Regionstyrelseförvaltningen fick under hösten i uppdrag att utreda frågan vidare under samordning av ekonomidirektören. Utredningsläget ska fortlöpande rapporteras till regionstyrelsen.

3.7.1 Bedömning

Vår bedömning, utifrån genomförda intervjuer, är att det i likhet med alla upphandlande myndigheter, finns en risk för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar inom regionen. Enligt de intervjuade genomförs en bedömning av risken för förekomsten av mutor och jäv inför uppstart av varje upphandling.

Vi bedömer att regionens rutiner avseende hantering av eventuella jävsförhållanden kopplat till upphandling ligger i linje med gällande regler i lagstiftning och regionens egna interna styrdokument.

Eftersom det åligger enskilda förtroendevalda och tjänstepersoner att själva anmäla jäv ställer det enligt vår bedömning krav på regionstyrelsen och ansvariga nämnder att

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

säkerställa att berörda personer har tillräcklig kunskap om mutor- och jävssituationer. Enligt de intervjuade berörs risker för förekomsten av mutor och jäv inom ramen för den utbildning Behörig beställare samt andra utbildningar och informationstillfällen som hålls av upphandlingsstödsenheten och regionstyrelseförvaltningens jurister. Med anledning av detta vill vi understryka vikten av att kunna erbjuda berörda medarbetare denna utbildning löpande.

Slutligen bedömer vi det som positivt att regionstyrelsen initierat ett arbete avseende en visselblåsarfunktion. Vi bedömer att arbetet ligger i linje med lagstiftarens intentioner avseende funktionen.

2021-12-16

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande slutsats

Vår bedömning är att det har genomförts ett utvecklingsarbete inom ramen för upphandling sedan föregående års revisionsgranskningar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att regionens upphandlingsfunktion inte, i tillräcklig utsträckning, är ändamålsenlig och effektiv i förhållande till regionens verksamheter. Vidare bedömer vi att regionstyrelsen kan stärka sin styrning och interna kontroll ytterligare avseende rutiner och processer för att säkerställa en ändamålsenlig efterlevnad till lagstiftningen.

Utifrån stickprovskontrollen inriktad mot leverantörstrohet (stickprov 1) gör vi sammantaget bedömningen att det finns uppenbara brister i regionens interna kontroll. De brister vi funnit innebär risk för såväl ekonomisk skada som förtroendeskada. I de fall det handlar om otillåten direktupphandling riskerar regionen att dömas att betala upphandlingsskadeavgift, vilket kan uppgå till betydande belopp. Vidare gör vi bedömningen att förtroendet för regionen riskerar att skadas om det saknas lagstadgad dokumentation av hur och varför en viss leverantör anlitas. I samband med stickprov avseende upphandlingsunderlag (stickprov 2) har granskarna inte konstaterat några avvikelser.

4.2 Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderas regionstyrelsen att:

- besluta om riktlinjer för direktupphandlingar. Riktlinjerna kan med fördel vara en del av regionens riktlinjer för upphandling.
- att i samband med revidering av styrdokument tydliggöra roll- och ansvarsfördelning avseende uppföljning av upphandlingar, samt säkerställa att styrdokumentet implementeras ändamålsenligt och är väl kända hos berörda tjänstepersoner.
- utifrån resultatet av genomförd stickprovskontroll 1, säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att berörda tjänstepersoner genomför löpande utbildningar som säkerställer att de håller sig à jour avseende regler i lagstiftning och regionens egna styrdokument, samt risken för förekomsten av mutor och jäv.
- se över om en löpande rapportering avseende avtals- och leverantörstrohet är möjlig.

Efter genomförd granskning rekommenderas barn- och utbildningsnämnden att:

- efter beslut om och revidering av styrdokument, säkerställa att styrdokumentet implementeras ändamålsenligt och är väl kända hos berörda tjänstepersoner.
- utifrån genomförd stickprovskontroll 1, säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att berörda tjänstepersoner genomför löpande utbildningar som säkerställer att de håller sig à jour avseende regler i lagstiftning och regionens egna styrdokument, samt risken för förekomsten av mutor och jäv.
- inom ramen för internkontroll överväga risker kopplat till upphandling och inköp.

Efter genomförd granskning rekommenderas tekniska nämnden att:

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

- efter beslut om och revidering av styrdokument, säkerställa att styrdokumenterna implementeras ändamålsenligt och är väl kända hos berörda tjänstepersoner.
- utifrån genomförd stickprovskontroll 1, säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att berörda tjänstepersoner genomför löpande utbildningar som säkerställer att de håller sig à jour avseende regler i lagstiftning och regionens egna styrdokument, samt risken för förekomsten av mutor och jäv.

Datum som ovan

KPMG AB

Andreas Wendin
Verksamhetsrevisor

Anna Hammarsten
Verksamhetsrevisor

Mats Lundberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

2021-12-16

Bilaga 1 – Resultat av stickprovskontroll 1

Resultatet av stickprovsgranskningen avseende leverantörstrohet presenteras i tabellform nedan. I tabell 1 redogörs för inköp från leverantörer där summan sammantaget överstiger direktupphandlingsgränsen. I tabell 2 redogörs för enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men överstiger 100 000 kr exkl. moms, dvs. över gränsen för att dokumentationsplikt råder.

Kommentarer/bedömningar återges löpande i texten i tabellerna nedan. De leverantörer som omfattats av stickproven benämns som L1 (Leverantör 1), L 2, L 3 osv. nedan.

Tabell 1. Inköp över direktupphandlingsgränsen

Summa totalt exkl. moms (SEK)	Antal inköp	Kommentar
L1		
4 043 995	42	Enligt den dokumentation vi fått del av är inköpen relaterade till fyra olika projekt. Avseende ett av dessa projekt har vi fått del av en offert från leverantören, men inget avtal. För övriga tre projekt finns varken offert eller avtal. Enligt svar från regionen finns ingen annan dokumentation sparad avseende dessa inköp. Vår kommentar och bedömning: Då det i granskningen inte har återfunnits något giltigt avtal samt att beloppet sammantaget uppgår till drygt 4 mnkr under år 2020 gör vi bedömningen att det finns risk för att det kan handla om otillåten direktupphandling.
L2		
1 331 040	128	Vi har fått del av två avtal med leverantören ifråga. Som kommentar till att de aktuella avtalen inte finns publicerade i regionens avtalsdatabas påpekar regionen att det endast finns en beställare för de aktuella avtalen. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L3		
917 403	84	Inledningsvis kunde regionen inte hitta någon dokumentation avseende de aktuella inköpen. Efterhand återfanns dock ett giltigt avtal. Det aktuella avtalet var ej diariefört och inte heller publicerat i avtalsdatabasen enligt gällande riktlinjer. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L4		
965 429	105	Vi har fått del av ett avtal med slutdatum 2018-12-31, med möjlighet till ett års förlängning. De aktuella inköpen har skett under år 2020. Regionen uppger att det inte finns några dokument i diariet och ingen avtalsförlängning i upphandlingssystemet.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

		Vår kommentar och bedömning: Då det i granskningen inte har återfunnits något giltigt avtal samt att beloppet sammantaget uppgår till nästan 1 mnkr under år 2020 gör vi bedömningen att det finns risk för att det kan handla om otillåten direktupphandling.
L 5		
1 680 116	51	Inköpen avser avrop från avtal som Region Stockholm har tecknat, där Region Gotland är avropsberättigad. Enligt uppgift pågår det ett arbete med att se över och lägga in Region Stockholms avtal i Region Gotlands avtalskatalog. Tidigare har den typen av externt upphandlade avtal inte lagts in i Region Gotlands avtalskatalog. Vår kommentar och bedömning: Inköpen bedöms ha ägt rum enligt gällande regler. Vi ser positivt på att externt upphandlade avtal, i detta fall Region Stockholms avtal, läggs in i Region Gotlands avtalskatalog. Därigenom underlättas uppföljning av intern kontroll.
L6		
732 451	33	Vi har fått del av ett avtal giltigt t.o.m. 2013-12-31 samt ett avtal giltigt t.o.m. 2015-12-31. Båda avtalen förlängs med ett år i taget så länge de inte sägs upp. Vi har även fått del av ett antal tilläggsavtal. Då avtalen inte sagts upp har det löpt på sedan de tecknades år 2010 respektive år 2012. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal. Vidare konstaterar vi att de aktuella avtalen har löpt på i ca tio års tid. Avtal med obegränsad löptid är generellt inte förenligt med upphandlingslagstiftningens principer. Mot den bakgrunden kan det enligt vår bedömning inte uteslutas att de aktuella avtalen inte är förenliga med gällande regler.
L7		
790 000	1	Kostnaden avser enligt uppgift reglering av tvist som av förklarliga skäl inte upphandlas. Vår kommentar och bedömning: Inköpet bedöms inte stå i strid med gällande regler.
L8		
52 397 955	86	Vi har fått del av tre avtal med leverantören ifråga. Som kommentar till att de aktuella avtalen inte finns publicerade i regionens avtalsdatabas påpekar regionen att det endast finns en beställare för de aktuella avtalen. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L9		
2 527 000	4	Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

L10		
4 048 277	78	Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L11		
10 993 623	169	Vi har fått del av ett avtal giltigt t.o.m. 2019-06-30 med möjlighet till förlängning 1+1 år. Enligt uppgift finns en (1) avtalsförlängning dokumenterad. Vår kommentar och bedömning: Inköpen bedöms ha skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L12		
2 440 989	35	Vi har fått del av en offert från 2009 samt en skrivelse från 2012 i vilken det hänvisas till ett avtal. Grundavtal saknas dock enligt regionen. Vår kommentar och bedömning: Då det i granskningen inte har återfunnits något giltigt avtal samt att beloppet sammantaget uppgår till drygt 2,4 mnkr under år 2020 gör vi bedömningen att det finns risk för att det kan handla om otillåten direktupphandling.
L13		
57 677 591	318	Vi har fått del av fem olika avtal/kontrakt mellan regionen och leverantören ifråga. Vår kommentar och bedömning: Inköpen bedöms ha skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L14		
1 299 915	57	Vi har fått del av ett avtal med slutdatum 2018-11-30 med möjlighet till ett års förlängning. De aktuella inköpen har skett under år 2020. Enligt regionen <i>kan</i> det handla om avrop från det tidigare avtalet men som slutfakturerats under år 2020. Vår kommentar och bedömning: Då regionen inte med säkerhet kan säga <i>att</i> det handlar om avrop från det tidigare avtalet <i>kan</i> det handla om inköp utan avtalsstöd vilket innebär att det finns risk för att det kan handla om otillåten direktupphandling.
L15		
2 727 873	31	Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L16		

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

974 302	317	Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L17		
2 501 964	225	Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.
L18		
2 435 304	826	Regionen har dels ett eget serviceavtal med leverantören ifråga, dels är regionen avropsberättigad via ett avtal tecknat via SKR. Varken det egna serviceavtalet eller SKR-avtalet finns publicerade i regionens avtalskatalog. Som kommentar till att de aktuella avtalen inte finns publicerade i regionens avtalsdatabas påpekar regionen att det endast finns en beställare för de aktuella avtalen. Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör. När det gäller det egna serviceavtalet har dock inte regionen följt riktlinjerna avseende publicering av avtal. När det gäller avtalet tecknat via SKR finns det inte tydligt angivet i regionens styrdokument hur den typen av externt tecknade avtal ska hanteras. På motsvarande sätt som regionen lägger in avtal tecknade av Region Stockholm i den egna avtalskatalogen (se text angående L 5 ovan) anser vi att även avtal tecknade via SKR med fördel kan publiceras i den egna avtalskatalogen.

Tabell 2 - Inköp under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för dokumentationsplikt

Summa exkl. moms, granskat inköp (SEK)	Kommentar
L1	
202 900	Vi har tagit del av dokumentation avseende direktupphandlingen. Vår kommentar och bedömning: Direktupphandlingen bedöms ha dokumenterats enligt gällande regler.
L2	
400 000	Vi har tagit del av ett avtal avseende år 2019, medan det aktuella inköpet avser motsvarande tjänst avseende år 2020. Enligt regionen är det oklart hur avtalet förlängts och dokumenterats gällande 2020. Vår kommentar och bedömning: Om avtalet förlängts avseende år 2020 har riktlinjerna avseende publicering av avtal inte följts. Om avtalet inte förlängts har inköpet inte dokumenterats enligt gällande regler.
L3	
265 000	Vi har tagit del av dokumentation avseende direktupphandlingen. Vår kommentar och bedömning: Direktupphandlingen bedöms ha dokumenterats enligt gällande regler.

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

L4	
300 000	<p>Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Avtalet har tecknats till följd av annonserad upphandling, dvs. avtalet har <i>inte</i> tecknats till följd av direktupphandling.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.</p>
L5	
236 547	<p>Vi har tagit del av dokumentation avseende direktupphandlingen. Dokumentationsblanketten är emellertid inte fullständigt ifylld. Vidare fanns dokumentationen, vid tidpunkten för granskningen, inte diarieförd.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Vår bedömning är att den dokumentation som finns avseende direktupphandlingen inte uppfyller gällande regler. Det faktum att dokumentationen inte diarieförts är också ett avsteg från gällande regler.</p>
L6	
481 300	<p>Vi har tagit del av en offert från leverantören i fråga. Enligt uppgift har beställning skett utifrån offert.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Direktupphandlingen har inte dokumenterats enligt gällande regler.</p>
L7	
187 000	<p>Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Avtalet har tecknats till följd av annonserad upphandling, dvs. avtalet har <i>inte</i> tecknats till följd av direktupphandling.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.</p>
L8	
154 352	<p>Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Avtalet har tecknats till följd av annonserad upphandling, dvs. avtalet har <i>inte</i> tecknats till följd av direktupphandling.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.</p>
L9	
151 928	<p>Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Avtalet har tecknats till följd av annonserad upphandling, dvs. avtalet har <i>inte</i> tecknats till följd av direktupphandling.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.</p>
L10	
150 000	<p>Vi har tagit del av viss dokumentation avseende direktupphandlingen, bl.a. offert och avtal. Direktupphandlingen har emellertid inte dokumenterats i enlighet med gällande regler. Vidare uppges den dokumentation vi fått del av inte heller finnas diarieförd.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Vår bedömning är att den dokumentation som finns avseende direktupphandlingen inte uppfyller gällande regler. Det faktum att dokumentationen inte diarieförts är också ett avsteg från gällande regler.</p>
L11	
140 000	<p>Vi har tagit del av dokumentation avseende direktupphandlingen.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Direktupphandlingen bedöms ha dokumenterats enligt gällande regler.</p>

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

L12	
106 488	<p>Vi har fått del av avtal med leverantören ifråga. Avtalet har tecknats till följd av annonserad upphandling, dvs. avtalet har <i>inte</i> tecknats till följd av direktupphandling.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen har skett från avtalsbunden leverantör, regionen har dock inte följt riktlinjerna avseende publicering av avtal.</p>

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Bilaga 2 – Resultat av stickprovskontroll 2

Resultatet av stickprovsgranskningen avseende upphandlingsunderlag presenteras i tabellform nedan. I tabell 1 redogörs regionstyrelsens stickprov. I tabell 2 barn- och utbildningsnämndens stickprov. I tabell 3 redogörs tekniska nämndens stickprov.

Kommentarer/bedömningar återges löpande i texten i tabellerna nedan. De leverantörer som omfattats av stickproven benämns som L1 (Leverantör 1), L 2, L 3 osv. nedan.

Tabell 1 - Regionstyrelsen

Fakturerat värde 2020 (SEK)	Förfrågningsunderlag	Anbudsöppning (bestyrkt av två deltagare)	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal (undertecknat)
L1					
4 018 945	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<p>Kommentar: Upphandlingen avser finansiella tjänster för Region Gotland och de kommunala bolagen. Tjänsterna delades upp i fem delar och har tilldelats två leverantörer. Inom ramen för stickprovet har KPMG granskat upphandlingsunderlag kopplat till leverantören som tilldelats del 1 och del 3 i anbudsutvärderingen.</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					
L2					
573 398	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, elektroniskt
<p>Kommentar: Upphandlingen avser fönsterputs. Tre anbud har inkommit i samband med upphandling, varav en leverantör tilldelats kontraktet.</p> <p>Vi noterar att avtalet som tecknats med leverantören är signerat med hjälp av Visma Addos tjänst för elektronisk signering (Bank-ID).</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					
L3					
-	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<p>Kommentar: Avser en upphandling för en socionomkonsult för myndighetsutövning med utredningsansvar enligt SoL och LVU för barn och unga 0–20 år. Uppdraget avser en konsult och ska inte delas på flera konsulter då kontinuitet är väsentligt för uppdraget. I samband med upphandlingen inkom sju anbud, varav en tilldelats kontrakt.</p> <p>Vi noterar att vi inte, i erhållen leverantörsreskontra, kan se att leverantören fakturerat Regionstyrelsen under 2020. I samband med faktakontrollen framgår att upphandlingen är gjord av regionstyrelseförvaltningen som övergripande upphandling. Det förklarar varför upphandlingen fanns med på regionstyrelsens sammanställning över upphandlingar genomförda 2020. Leverantören fakturerar däremot i huvudsak till socialnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden. Eftersom dessa nämnder inte omfattas av granskningen finns fakturerat värde inte med i erhållet underlag.</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de upphandlingsunderlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					
L4					
298 274	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, elektronisk

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Kommentar: Upphandlingen avser ett ramavtal som omfattar nytillverkade städmaskiner för professionellt bruk inklusive service och underhåll. I samband med upphandlingen inkom två anbud, varav ett tilldelades kontrakt.

Vi noterar att avtalet som tecknats med leverantören är signerat med hjälp av Visma Addos tjänst för elektronisk signering (Bank-ID). I

I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.

Tabell 2 - Barn- och utbildningsnämnden

Fakturerat värde 2020 (SEK)	Förfrågningsunderlag	Anbudsöppning (bestyrkt av två deltagare)	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal (undertecknat)
L1					
1 643 434	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Stickprovet avser en upphandling av ett skoladministrativt system för samtliga verksamheter inom Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen, förskola, grundskola, gymnasium, vuxenutbildning och kulturskola. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.					
L2					
5 762 504	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Avser avrop från ett befintligt ramavtal för möbler genom SKL Kommentus. Avropen avser inköp av möbler till en skola. I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.					
L3					
2 688 189	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Avser inköp inom ramen för upphandling avseende specialskolskjutsar. Upphandlingen var uppdelad i fyra anbudsområden. I samband med anbudsutvärdering beslutades att ett av fyra anbudsområden (Skolskjutspaket 4) avbryts på grund av att det endast inkommit ett icke komplett anbud. Inköpen som genomförts inom ramen för detta stickprov har begränsats till anbudsområdet skolskjutspaket 1. I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.					
L4					
-	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Kommentar: Avser upphandling av ett systemstöd för kulturrevenemang och uppföljning. I samband med stickprovskontrollen har granskarna erhållit underlag i form av ett förfrågningsunderlag som beskriver bakgrund, behovsanalys, skalkrav, prissättning etc. Granskarna har inte erhållit några andra underlag. I samband med faktakontrollen framgår att inköpen avser en så kallad Request for information (RFI). Enligt upphandlingsstödsenheten är det vid granskningstillfället oklart om det blev någon upphandling. Efter faktakontrollen kvarstår fortfarande frågor avseende stickprovet. Granskarna har inte fått svar från BUNs förvaltning avseende dessa frågor.					

Region Gotland

Granskning avseende upphandling och inköp

2021-12-16

Tabell 3 - Tekniska nämnden

Fakturerat värde 2020 (SEK)	Förfrågnings-underlag	Anbudsöppning (bestyrkt av två deltagare)	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal (undertecknat)
L1					
8 884 241	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<p>Kommentar: Upphandlingen avser en byggtreprenad av en provisorisk gångbro för Visby kryssningskaj. I samband med upphandlingen inkom ett anbud, som också tilldelades uppdraget.</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					
L2					
425 343	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, elektroniskt
<p>Kommentar: Avser en upphandling av konsulttjänster inom el- och telesystem. Upphandlingen avser ett ramavtal med tre konsultföretag. Avrop ska ske enligt den rangordning som konstaterats i samband med anbudsutvärderingen. Inom ramen för stickprovet har KPMG granskat upphandlingsunderlag kopplat till leverantören som rangordnats som etta i samband med anbudsutvärderingen.</p> <p>Vi noterar att avtalet som tecknats med leverantören är signerat med hjälp av Visma Addos tjänst för elektronisk signering (Bank-ID).</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					
L3					
1 840 425	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<p>Kommentar: Upphandlingen avser ett byggtreprenadkontrakt, enligt LOU, och omfattar ramavtal för tjänster i samband med underhåll av enskilda grusvägar med statsbidrag. Upphandlingen delades upp i två delar, Bevattning av grusvägar samt Transport och spridning av grusmaterial. Avtalen tecknas med upp till tre leverantörer. Anbud kunde lämnas på ena eller båda delar. Tre anbud inkom inom ramen för upphandlingen. Av tilldelningsbeslutet framgår att en leverantör tilldelats kontrakt avseende anbudsdel 1 och två leverantörer har tilldelats kontrakt avseende anbudsdel 2. Den leverantör som rankats som, ensam, etta i anbudsdel 1 är rankad 2 i anbudsdel 2. Inköpen som genomförts inom ramen för detta stickprov har begränsats till denna leverantör.</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					
L4					
0	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, elektroniskt
<p>Kommentar: Upphandlingen avser arkitekttjänster gällande landskap. I upphandlingen inkom 3 anbud, varav två inte bedömts leva upp till beslutade skall-krav och därmed diskvalificerats. Upphandlingen avser ett ramavtal med tre leverantörer. Inom ramen för stickprovet har KPMG granskat upphandlingsunderlag kopplat till leverantören som rangordnats som etta i samband med anbudsutvärderingen.</p> <p>Även detta avtal, likt stickprov L2, är signerat med hjälp av Visma Addos tjänst för elektronisk signering (Bank-ID). Vi noterar att leverantören inte fakturerat regionen under 2020. Anledning uppges vara att upphandlingen genomfördes i slutet (Q4) av år 2020 och inte hann fakturera nämnden innan årsskiftet.</p> <p>I samband med stickprovet har granskarna erhållit de underlag som efterfrågats i samband med stickprovet. Efter en övergripande granskning av underlaget har vi inga övriga kommentarer kopplat till stickprovet.</p>					