

**Internrevisionsuppdrag 7/2014 avseende avtalshantering inom  
Region Gävleborg samt 4/2015 hur ledningen säkerställer efterlevnad  
av lagen om offentlig upphandling**

**Ansvarig för åtgärd:**

Petter Karlsson  
Peter Hautzinger  
Bo Svedberg

**Uppdragsgivare**

Svante Lönnbark

## Inledning

Internrevisionen är en oberoende, objektiv gransknings- och rådgivningstjänst som har till uppgift att tillföra värde och förbättra verksamheten i Region Gävleborg. Internrevisionens ansvar är att granska och lämna förslag till förbättringar av koncernens processer för riskhantering, styrning, kontroll och ledning.

Detta uppdrag omfattar granskning avseende avtalshantering (IR7-2014) samt hur ledningen säkerställer efterlevnad av lagen om offentlig upphandling (IR4-2015) inom Region Gävleborg.

Rapporten ställs till Regiondirektören. Berörda chefer ansvarar för handlingsplaner utifrån rapporten som överlämnas till Regiondirektören. Rapporten är huvudsakligen en avvikelserapport, vilket innebär att den endast i begränsad omfattning beskriver de processer och arbetssätt som fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Uppdraget har utförts genom granskning av befintliga rutiner och styrdokument, lag och förordning, ett urval av leverantörsfakturor, avtal samt genom intervjuer.

Granskningen har utförts av Jan Isberg Bransell under december 2015 - april 2016 och resulterat i nedanstående iakttagelser och rekommendationer.

Det som i rapporten anges med "verksamheten" är de granskade enheter som inte är Inköpsavdelningen. Med "Regionen" avses Region Gävleborg.

Gävle den 19 april 2016

Internkontrollenheten  
Jan Isberg Bransell

## Sammanfattning

Granskningen visar att LOU efterlevs i huvudsak vid Inköpsavdelningen. En brist och förbättringsområde som framkommit är att arkivering av upphandlingshandlingar i original inte har hanterats strukturerat, vilket fått till följd att originalhandlingar bland annat finns hos medarbetare vid Inköpsavdelningen.

Granskningen visar att processen för avtalshantering som berör inköp av varor och tjänster omfattar alla avtal inom division Operation.

Kunskap saknas hos vissa medarbetare inom verksamheten om vad som i juridisk mening utgör ett avtal. Det är relativt vanligt att man beställer varor direkt från leverantören via e-post eller telefon. Det sker både av okunskap och medvetet eftersom varorna kommer snabbare då beställningar görs via e-mail eller telefon. Därmed ingås avtal av ej behöriga firmatecknare.

Kvalitetssäkring av centrala upphandlingsdokument görs sällan. Rutin för diarieföring av upphandlade avtal följs men en del gamla avtal är inte diarieförda. Granskningen visar att kännedomen om gällande avtal bör förbättras och bli mer tillgängliga.

Vid de granskade enheterna finns okunskap om tröskelvärden då upphandlingar måste göras och det finns inte någon uppföljning på Regionnivå av vad som direktupphandlats.

Det finns brister i verksamheten som gäller kunskap om innehållet i interna styrdokument, exempelvis riktlinjer vid direktupphandling, inköpsdirektiv samt rutin för avvikelshantering.

Planering och genomförandet av upphandlingar kommer ofta igång sent. Det tar lång tid innan det finns upphandlade avtal att avropa från vilket ökar risken för avtalslösa perioder med otillåtna direktupphandlingar som följd.

Det finns kunskapsbrister om hur leveransavvikelser ska hanteras. Avtalscontrollers får inte information om leveransavvikelser vilket försvårar deras arbete med nuvarande avtalsleverantörer samt inför kommande upphandlingar.

Uppföljning av avtalstrohet förekommer i endast mindre utsträckning. Det görs en del spridda uppföljningar men inte systematiska. Det finns ingen tydlig kartbild avseende avtalstroheten.

## Värdering av iakttagelser

Iakttagelserna i rapporten är värderade utifrån internrevisionens bedömning av vilken påverkan de kan ha på landstingets möjlighet att nå uppsatta mål.

### Symbolförklaring:



Väsentlig brist – bristen kommer sannolikt leda till väsentliga fel och det är kritiskt att bristen åtgärdas omgående.



Betydande brist – bristen kan leda till betydande fel och bristen bör därför åtgärdas så snart som möjligt.



Mindre brist – det är osannolikt att bristen leder till väsentliga fel, men vi rekommenderar att bristen hanteras.



Ingen brist – granskade områden där inga brister återfunnits.

## Bakgrund

Region Gävleborg har en omfattande avtalshantering bland annat avseende upphandling av varor och tjänster till hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kultur- och utbildningsverksamhet samt Folkvandvården.

Regionen köper varor och tjänster för cirka 3,5 - 4 miljarder per år. År 2014 utfördes 102 annonserade upphandlingar och år 2015 utfördes 90 annonserade upphandlingar. År 2014 utfördes 106 direktupphandlingar och år 2015 utfördes 176 direktupphandlingar på uppdrag till Inköpsavdelningen.

Under år 2015 överprövades sju genomförda upphandlingar. fem av dessa resulterade för Regionen med positivt domstolsbeslut.

För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen måste myndigheter följa lag om offentlig upphandling (LOU). En effektiv inköpsprocess lägger grunden för att skapa goda och sunda affärer och är ett viktigt styrmedel för att hushålla med resurser i form av ekonomiska medel och miljö.

Alla avtal ska kvalitetssäkras, undertecknas av behörig firmatecknare, diarieföras och göras kända för berörda medarbetare. Dessutom ska Region Gävleborg och motparternas åtaganden följas upp i rimlig utsträckning under hela avtalets löptid.

Risk finns bland annat att avtal tecknas av personer som inte har rätt att teckna avtal eller att medarbetare använder andra leverantörer än de som kontrakterats. Risk finns även att bristande efterlevnad av avtal inte upptäcks och åtgärdas.

## Syfte

Revisionsuppdraget syftar till att bedöma om efterlevnaden av LOU säkerställs samt klarlägga om Region Gävleborg har tillräcklig intern styrning och kontroll i avtalshantering.





## Mål





Mål med revisionsuppdraget är att bedöma om

1. LOU efterlevs
2. processen för avtalshantering avseende inköp av varor och tjänster omfattar alla avtal inom division Operation
3. avtal endast tecknas av behöriga firmatecknare
4. samtliga avtal kvalitetssäkras, diarieföras och är kända och tillgängliga för medarbetarna
5. inköpsprocessen inkluderar uppföljning av avtalsparternas åtaganden samt rutiner och åtgärder vid bristande efterlevnad

## 1. Efterlevs LOU?

*Granskningsomfattning: kunskap om interna och externa styrdokument, förfrågningsunderlag, konkurrensneutralitet, avtalstrohet, sekretess*

Nr	Iakttagelse	Rekommendation
1.1 	Upphandlingsreglerna som framgår i LOU följs i huvudsak vid Inköpsavdelningen. Ett område som är svårt att bedöma är om social hänsyn tas vid upphandlingar (LOU 1 kap §9a) Anbudslämnare ska ta del och underteckna en sk uppförandekod.	
1.2 	Vid ett flertal av de granskade enheterna efterlevs inte LOU. Ofta överstiger det sammanlagda värdet vid direktupphandlingar inom Regionen gränsvärdet då upphandling ska göras vilket för år 2016 är 534 890 kr. Personalen är van med utrustning från vissa leverantörer. Exempelvis läkare som vill ha speciell utrustning och man anser att det är mer patientsäkert att ha samma utrustning i alla operationssalar för att inte det ska bli några misstag i en kritisk situation.	Avtalsdirektören bör skapa en uppföljningsrutin för planerade och genomförda direktupphandlingar. Syftet är att minska risken att gränsvärdet för direktupphandling överskrids samt att värdefull information inför kommande upphandlingar skapas.
1.3 	Det finns brister i hur de interna styrdokumenterna som berör inköp efterlevs i verksamheten. Granskningen visade att exempelvis riktlinjer vid direktupphandling, inköpsdirektiv samt rutin för avvikelshantering är kända men efterlevs i begränsad omfattning. Det finns brister i kunskapsnivån bland dem som i verksamheten ingår i inköpsprocessen. Man gör o/medvetna val genom att kontakta leverantörer direkt. Några kommentarer som framkommit vid intervjuer är: "Det är så krångligt att följa riktlinjerna" och "vi vill göra som tidigare".	Respektive dokumentägare (Ekonomidirektören, Avtalsdirektören samt Avdelningschefen för Inköpsavdelningen) bör kartlägga kunskaperna om interna styrdokument som har bäring på inköp och erbjuda kompetenshöjande insatser där det anses behövas.
1.4 	Det är otydligt vem som ska fastställa olika styrdokument. Exempel är riktlinjer för direktupphandling, direktiv för attest och utbetalning. Avdelningschefen på Inköpsavdelningen följer inte upp att den egna verksamheten eller att övrig verksamhet har kontroll på de styrande dokumenten. Det sker ingen uppföljning på att personal vid Inköpsavdelningen eller i verksamheten har läst, har kunskaper eller tagit del av interna/externa styrdokument. Det är oklart vem som följer upp efterlevnaden av interna samt externa styrdokument inom inköpsområdet.	Avtalsdirektören bör tydliggöra vem eller vilka som ska fatta beslut/fastställa upphandlingsrelaterade styrdokument.

<p><b>1.5</b></p> 	<p>Inköpsavdelningens arbetssätt följer kraven i LOU men förmågan att använda kreativa och mer affärsmässiga lösningar inom ramen för vad LOU tillåter kan utvecklas och förbättras (mängden mat som slängs etc).</p> <p>Det finns önskemål från verksamheten om en mer proaktiv och kraftfull inköpsorganisation som i högre omfattning sätter sig in i och tillmötesgår verksamhetens behov.</p>	<p>Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör inom ramen för vad interna och externa regelverk tillåter verka för att mer kreativa lösningar används vid upphandlingar i syfte att skapa mer effektiva och smarta avtal.</p> <p>Inköpsavdelningen bör bli mer offensiv och bidra med mer nytta/värde för verksamheten.</p> <p>Inköpsavdelningens personal bör i högre omfattning sätta sig in i och tillmötesgå internkundens situation och önskemål.</p>
<p><b>1.6</b></p> 	<p>I kap 4 §5 LOU framgår undantag till förhandlat förfarande utan föregående upphandling (direktupphandling). Ett exempel är synnerlig brådska som inte kunnat förutses, vilket för Regionens del kan vara att patientens liv äventyras och att man därmed behöver utrustning skyndsamt. Granskningen visar att patientsäkerheten ofta anges som orsak till att direktupphandlingar genomförs.</p>	<p>Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör verka för att direktupphandlingar i endast undantagsfall genomförs.</p> <p>Kunskap om undantagen till annonserat förfarande i LOU kap 4 §5 bör förbättras.</p>
<p><b>1.7</b></p> 	<p>Det finns olika uppfattning om när sekretess vid upphandlingsuppdrag börjar. Däremot är det tydligt när den slutar.</p>	<p>Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör tydliggöra när sekretess börjar (lämpligen vid publiceringstillfället). Det är däremot tydligt när sekretessen upphör = tilldelningsbeslut.</p>
<p><b>1.8</b></p> 	<p>Kunskapen om fritextbeställningar i Proceedo är blandad. Granskningen visade att vissa medarbetare använder fritextfältet frekvent medan andra inte känner till det. Finns inte produkten i avtalad katalog ska man enligt rutinen göra en fritextbeställning. Flera av de som intervjuats upplever att leveransen fungerar lika bra vid fritextsökning som vid beställning av ordinarie sortiment.</p>	<p>Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör informera verksamheten om hur köp ska göras då produkter inte återfinns i avtalskatalogen.</p>





## 2. Processen för avtalshantering avseende inköp av varor och tjänster omfattar alla avtal

*Granskningsmoment: Processbeskrivning, avtalsdatabas, investeringar och anskaffningar*


Nr	Iakttagelse	Rekommendation
2.1 ▲	<p>Planering och genomförande av upphandlingar kommer ofta igång sent. Det upplevs i verksamheten att det tar lång tid innan det finns upphandlade avtal att avropa från. Det riskerar avtalslösa perioder med otillåtna direktupphandlingar som följd.</p> <p>Det finns exempel på att det har tagit mer än ett år sedan Inköpsavdelningen kontaktades i ett inköpsärende innan man i verksamheten fått svar.</p>	<p>Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör verka för att genomföra upphandlingar skyndsamt utan dröjsmål. Återkoppling till beställare och verksamhet bör ske löpande under upphandlingsprocessen.</p>
2.2 ◆	<p>Faktiska anskaffningar är kopplade till budgetprocessen. Endast ca 30 - 40% av investeringsplanen resulterar i upphandling, och innebär inte att Inköpsavdelningen kan starta upphandling med stöd av den. För att Inköpsavdelningen ska påbörja en upphandling idag krävs intern beställning.</p>	<p>Ekonomidirektören bör verka för att ge investeringsplanen högre status och som kan användas som beslut/underlag inför upphandling.</p>
2.3 ◆	<p>Det förekommer relativt ofta att utrustning går sönder eller att reservdelar behövs. Det kan leda till driftstopp och att återbud måste lämnas till patienter.</p> <p>Mycket av utrustningen känner verksamheten till att när den måste bytas ut. Det finns inte någon systematisk process för att bevaka då befintlig utrustning behöver bytas ut mot ny. -För den medicintekniska utrustningen finns uppgifter om bland annat planerad livslängd vid den medicintekniska avdelningen (MTA).</p> <p>Det är inte sällan "brandkårsutryckningar" för att göra upphandlingar eftersom verksamheten "ville ha utrustningen igår."</p>	<p>Inköpsprocessen bör uppdateras med delar som hanterar anläggningar maskiner och fastigheter på ett systematiskt sätt över tiden. Syftet är bland annat att minska risken för driftstopp genom att öka kunskapen om livslängder för Regionens utrustning. Om livscyklar på utrustning dokumenteras blir det lättare att planera nyanskaffningar.</p> <p>Finns kunskap och kännedom om då utrustning behöver införskaffas kan upphandlingar påbörjas i god tid och att ramavtal finns klart då avrop behöver göras.</p>

### 3. Behöriga firmatecknare

*Granskningsmoment: Firmatecknare, interna styrdokument,*



Nr	Iakttagelse	Rekommendation
<b>3.1</b> 	<p>Kunskap saknas hos relativt många av dem som intervjuats i verksamheten om vad som i juridisk mening utgör ett avtal. Det är vanligt att man beställer varor direkt från leverantören via e-post eller telefon. Orsak är både okunskap och medvetet eftersom varorna kommer snabbare då beställningen görs via e-mail eller telefon. Det medför att beställaren ingår skriftliga/muntliga avtal trots att beställaren inte har behörighet att teckna Regionens firma.</p> <p>Då medarbetare ser att det som ska beställas i Proceedo blir restnoterat händer det att de går direkt till leverantören.</p>	<p>Avtalsdirektören bör överväga att i internt styrdokument beskriva vad avtal är samt uttrycka att om avtal tecknas av obehöriga firmatecknare är man personligt ansvarig.</p>
<b>3.2</b> 	<p>Rutin för " eget utlägg" används för att begära ersättning för privat betalda varor eller tjänster. Utläggsrutinen används för bland annat patientkost, facklitteratur, konferenskostnader och förbrukningsvaror. Flera av de kostnader som utlaggen avser bör kunna hanteras i Regionens generella inköpsrutin. Risker ökar för otillåtna direktupphandlingar då utlaggsrutinen används. Beskrivning saknas om vilka slag av utlägg som utlaggsrutinen får användas för.</p>	<p>Regionen bör informera om att utlaggsrutinen i endast sällsynta fall får användas för inköp. Regionens processbeskrivning ska följas vid inköp. Attesterande personal bör upplysas om Regionens inköpsrutin. En beskrivning om vilka slag av utlägg som utlaggsrutinen får/kan användas för bör tas fram.</p>
<b>3.3</b> 	<p>Administrationen kring påskrift av firmatecknare vid direktupphandling upplevs som omständlig. Orsaken till hanteringen är krav i delegationsordningen.</p>	<p>Avtalsdirektören bör informera om skälen till Regionens krav på behöriga firmatecknare vid inköp samt se över rutinen för handläggningen.</p>
<b>3.4</b> 	<p>Det förekommer att personal inom vården tar suppothjälp från specialister som rekommenderar särskild utrustning för att behandla patienter. Specialisten (läkaren) hänvisar/rekommendera att beställa per telefon direkt från en leverantör. Leverantören säger att Regionen har avtal och ger en bild av att avtal finns på hela sortimentet. Regionens personal anser sig inte ha tid att gå igenom Inköpsavdelningen med beställningar. Enligt uppgift tar det 2-5 dagar då beställningar går genom Inköpsavdelningen istället för 1-2 dagar med direktkontakt med leverantören.</p>	<p>Avdelningschefen vid Inköpsavdelningen bör verka för att snabba upp processen vid inköpsbeställningar exempelvis genom att se över ramavtalslösningar.</p>





3.5 	Relativt många i verksamheten beställer direkt från leverantörer utan att undersöka om avtal finns i avtalsdatabasen. Ofta är man van med att kontakta leverantörerna direkt eftersom man har etablerad kontakt med säljare.	Avtalsdirektören bör verka för att kunskapen om hur rutinen är då anskaffningsbehov finns förbättras i verksamheten.
--	--	--

#### 4. Avtal kvalitetssäkras, diarieförs och är kända




*Granskningsmoment: Kravspecifikation, kvalitetssäkring, diarieföring, referensgrupper, behörigheter*


Nr	Iakttagelse	Rekommendation
4.1 	<p>I samband med upphandlingar sätts referensgrupper samman för att säkerställa att verksamheten ska få varor och tjänster med tillräcklig hög kvalitet. Det är inte ovanligt att det blir en besvikelse då resultatet redovisas eller att man börjar avropa på det nya avtalet efter en upphandling. Verksamheten och Inköpsavdelningen förstår varandras processer i låg grad. Kunskapen om LOU-reglerna är varierande inom referensgrupperna vilket upphandlarna i högre utsträckning måste vara medvetna om. Det förekommer att den som från Inköpsavdelningen genomför upphandlingen upplyser deltagarna om tillämpliga LOU-regler för referensgruppsmedlemmar.</p> <p>Referensgrupperna sätts inte alltid samman av de deltagare som man på förhand anser bidrar med mest nytta och tänker i termer som effektiva och smarta affärer för Regionen. Om nyckelpersoner deltar i referensgruppsarbetet och att gruppen tillsammans med Inköparen ges mer frihet skapas förutsättningar till bättre affärer för Regionen. Det finns exempel där möten inom referensgrupper har planerats för heldagar där möten har avklarats på halva tiden. Det kan tyckas att dessa möten kan anses som effektiva men effekten blir att den intjänade tiden oftast inte kan nyttjas effektivt.</p>	<p>Avdelningschefen vid Inköpsavdelningen bör verka för att kompetensnivån inom referensgrupperna som avser LOU bör utvecklas och säkerställas.</p> <p>Referensgrupper bör även bemannas av nyckelpersoner och personer med olika kompetenser och ges friare förutsättningar till att Regionen kan teckna både smartare och mer effektiva avtal. Det bör vara verksamhetens linjeansvar att bemanna respektive referensgrupp med rätt kompetens.</p>
4.2 	Kvalitetssäkring av kravspecifikationen och avtal för tydlighet, misstag och missförstånd görs sällan för att begränsa juridiska efterspel. Klarspråktest görs inte men har diskuterats.	Avdelningschefen vid Inköpsavdelningen bör verka för att kvalitetssäkra upphandlingsdokument vad gäller juridik och klarspråk.

<b>4.3</b> 	De avtal som blir resultatet av direktupphandling registreras inte i avtalsdatabasen, utan endast i diariet. Det försvårar kontroll över ingångna avtal, och medför risk att nya direktupphandlingar görs inom samma område och att förutsättningar inte skapas till mer lämpliga upphandlingsområden.	Avdelningschefen vid Inköpsavdelningen bör verka för att samtliga avtal registreras så att man på enkelt sätt kan utläsa återkommande avtalsområden. Registreringen behöver inte nödvändigtvis ske i avtalsförteckningen.
<b>4.4</b> 	Det finns originalavtal i pärmar vid Inköpsavdelningen. Dessa avtal borde lämnats till diariet för registrering. Originalavtal finns även ute på verksamhetsavdelningar.	Avdelningschefen vid Inköpsavdelningen bör verka för att alla originalhandlingar som avser upphandling om möjligt samlas på ett ställe, lämpligen i Regionens diarium. Handlingarna bör enkelt gå att finna.



## 5. Uppföljning av avtalsparternas åtaganden

*Granskningsmoment: Processbeskrivning, leveransavvikelser*

Nr	Iakttagelse	Rekommendation
<b>5.1</b> 	Det finns kunskapsbrister inom verksamheten om hur leveransavvikelser ska hanteras. Rapportering av avvikelser dröjer innan de kommer till Inköpsavdelningen. Avtalscontrollers får inte information om leveransavvikelser vilket försvårar deras arbete med nuvarande avtalsleverantörer samt inför kommande upphandlingar.	Avdelningschefen vid Inköpsavdelningen bör verka för att avvikelshanteringen utvecklas och tydliggörs så att informationen kommer till Inköpsavdelningen direkt efter att brister har iakttagits.
<b>5.2</b> 	Inköpsprocessen finns översiktligt dokumenterad. Processbeskrivningen behöver förtydligas och bli mer detaljerad. Processbeskrivningar, rutiner och anvisningar etc finns som stöd för inköpsverksamheten men är svår att överblicka. Det sker ingen uppföljning om hur inköpsprocessen efterlevs. Det finns inget ledningssystem inom Inköpsverksamheten.	Avtalsdirektören bör ansvara för att Inköpsprocessen förtydligas och görs mer detaljerad samt sprids till användarna. En schematiskt beskriven process med tillhörande kopplade dokument skulle vara ett ändamålsenligt stöd.  Efterlevnaden av inköpsprocessen bör följas upp.
<b>5.3</b> 	Uppföljning av avtalstrohet förekommer i endast mindre utsträckning. Det görs en del spridda uppföljningar men inte systematiska. Regionen har ingen tydlig kartbild avseende avtalstroheten. Verksamheten köper ofta från avtalsleverantörernas övriga sortiment, dvs. utanför det avtalade sortimentet. Rutin och blanketter för uppföljning används i endast mindre omfattning och är för vissa centrala roller inom inkösuppföljningen inte kända.	Avtalsdirektören bör följa upp avtalstroheten i syfte att skapa en kartbild över Regionens köpmönster och som kan användas i förbättringssyfte.

<b>5.4</b> 	Det finns inget gemensamt synsätt inom Inköpsavdelningen om hur vite och vitesklausuler ska användas.	Avtalsdirektören bör klargöra hur rutinerna om vite ska användas.
---	---	---

## 6. Övriga iakttagelser och rekommendationer

Nr	Iakttagelse	Rekommendation
<b>6.1</b> 	Det finns otydligheter i inköpsprocessen som berör Avtalsdirektörens och Avdelningschefen för Inköpsavdelningens roller.	Avtalsdirektören och Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör dokumentera inköpsprocessens olika ansvarsområden.
<b>6.2</b> 	Senaste året har uppdragen till inköpsavdelningen ökat med 30%. Personalstyrkan har ökat men inte i motsvarande omfattning. Hög arbetsbelastning kan innebära att stressrelaterade konsekvenser ökar.	Avdelningschefen för Inköpsavdelningen bör utreda eventuella konsekvenser av den ökade mängden uppdragen.

