

Granskning av direktupphandlingar

Revisionskontoret

Projektledare: Dag Boman, yrkesrevisor

Projektmedarbetare: Helena Olsson, certifierad kommunal revisor, Julius Jönson, biträdande yrkesrevisor och Fredrik Jerntorp, certifierad kommunal revisor

December 2022

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Syfte och genomförande.....	5
2.1	Bakgrund, syfte och avgränsning	5
2.2	Metod och genomförande.....	5
3	Regelverk för direktupphandlingar.....	6
3.1	Lagen om offentlig upphandling	6
3.2	Övergripande regelverk Region Skåne.....	6
4	Iakttagelser och bedömningar för nämnder och styrelser.....	7
4.1	Regionstyrelsen	7
4.2	Kulturnämnden.....	9
4.3	Personalnämnden.....	9
4.4	Primärvårdsnämnden.....	10
4.5	Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden	12
4.6	Regionala utvecklingsnämnden.....	13
4.7	Servicenämnden	13
4.8	Sjukhusstyrelse Helsingborg	15
4.9	Sjukhusstyrelse Hässleholm	16
4.10	Sjukhusstyrelse Kristianstad.....	17
4.11	Sjukhusstyrelse Landskrona	18
4.12	Sjukhusstyrelse SUS.....	19
4.13	Sjukhusstyrelse Trelleborg	20
4.14	Sjukhusstyrelse Ystad.....	21
4.15	Sjukhusstyrelse Ängelholm	23
4.16	Rekommendationer avseende direktupphandlingar.....	24
5	Regional samordning av upphandling.....	24
5.1	Regionstyrelsens samordning - iakttagelser	24
5.2	Slutsatser, bedömning och rekommendationer.....	26
Bilaga 1	Metod för urval av stickprov	27
Bilaga 2	Tidigare granskning av upphandlingar	27

1 Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Denna granskning avser att ge underlag till revisionen för att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Frågeställningarna rör dels om direktupphandlingar har genomförts i enlighet med gällande regelverk, dels om regionstyrelsen har säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp.

Granskningen som ägt rum under perioden februari – november 2022 har utförts av yrkesrevisorer vid Region Skånes revisionskontor. Granskningen omfattar regionstyrelsen och samtliga sjukhusstyrelser och nämnder i Region Skåne, med undantag för hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden och patientnämnden samt för servicenämnden vad avser Regionfastigheter.

Övergripande bild och bedömningar

Den bild som framträder i granskningen är att ett flertal av Region Skånes nämnder och styrelser inte fullt ut lever upp till det regelverk som gäller för direktupphandlingar. Den mest förekommande bristen är avsaknad av dokumentation och diarieföring av upphandlingsärenden. De granskade nämnderna bedriver endast undantagsvis en aktiv kontroll och uppföljning av direktupphandlingar. I granskningen har även framkommit att kunskapen bland de som genomför direktupphandlingar på många håll är otillräcklig om vad avtal, inköp och upphandling innebär och när ett avtal ingås. För Region Skåne som upphandlingsmyndighet innebär detta risker för att inköp sker av varor och tjänster som inte är de mest fördelaktiga. Utöver detta innebär det att Region Skåne exponeras för risker för upphandlingsskadeavgifter eller skadestånd och att förebyggandet av oegentligheter inte är tillräckligt.

Övergripande bedömning med hänsyn till ovanstående är att Region Skånes styrelser och nämnder inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regelverk.

Sammanfattningsvis har granskningen resulterat i följande bedömningar för respektive nämnd och styrelse:

För regionstyrelsen: Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i regionstyrelsens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar för de verksamheter som regionstyrelsen är ansvarig driftledningsnämnd för. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från regionstyrelsens sida vad avser upphandlingar inom styrelsens ansvarsområde där bland annat Koncernkontoret ingår. Regionstyrelsen lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

Bedömningen vad gäller samordning av Region Skånes inköp är att regionstyrelsen bedriver ett aktivt arbete för en ökad regeltrohet och bättre samordning. Samtidigt bedömer vi att det finns brister och att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy. Med hänsyn till den bristande kontroll av inköp som sker i flertalet nämnder och styrelser bedömer vi vidare att regionstyrelsen har brustit i sin uppsiktsplikt vad gäller direktupphandlingar.

För personalnämnden, primärvårdsnämnden, psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden samt sjukhusstyrelserna Helsingborg, Landskrona, Sus, Trelleborg och Ängelholm:

Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i nämndernas och styrelsernas hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och

konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från nämndernas och styrelsernas sida vad avser upphandlingar inom deras ansvarsområden. Nämnderna och styrelserna lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

För sjukhusstyrelserna Hässleholm, Kristianstad och Ystad: Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i sjukhusstyrelsernas hantering och processer avseende direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av beslut samt dokumentation vid kontroll av befintliga ramavtal. Trots insatser för en förstärkt kontroll lever sjukhusstyrelserna inte fullt ut upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

För servicenämnden (avseende Regionsservice): Sammanfattande bedömning är att det föreligger vissa brister i servicenämndens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar. Verksamheten lever därför inte fullt ut till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav och Region Skånes interna regelverk.

För kulturnämnden och regionala utvecklingsnämnden: Det har inte varit möjligt att bedöma om det föreligger generella brister i kultur- respektive regionala utvecklingsnämndernas hantering av direktupphandlingar på grund av att få eller inga stickprov identifierats utifrån granskningens kriterier. Samtidigt bedömer vi att det finns anledning för nämnderna att förtydliga och förstärka sin kontroll av upphandlingar inom sina ansvarsområden.

Rekommendationer

Granskningen har givit anledning att föreslå nedanstående rekommendationer. Regionstyrelsen rekommenderas att

- tydliggöra nämndernas och styrelsernas ansvar för att förebygga risken för oegentligheter inom inköp och upphandling,
- tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda i samtliga nämnder och styrelser liksom ansvariga tjänstepersoner,
- aktivt bedriva uppsikt över att kontroll över upphandlingar sker i de ansvariga nämnderna,
- genomföra en regional översyn av att distinktionen mellan delegations- och verkställighetsbeslut inom upphandlingsområdet sker enligt kommunallagens bestämmelser,
- integrera de avtalskataloger som existerar i Region Skåne till en gemensam katalog och undersöka förutsättningarna att synkronisera avtalskatalog och marknadsplats så att det blir lättare att identifiera leverantörer av varor och tjänster som har avtal med Region Skåne,
- tillhandahålla instrument som gör det möjligt att kontrollera det sammanlagda värdet av inköp av samma vara/tjänst och av samma leverantör under ett kalenderår.

Granskningen har givit anledning att föreslå nedanstående rekommendationer till samtliga granskade nämnder och styrelser i Region Skåne inkluderande regionstyrelsen i dess egenskap av driftledningsnämnd för Koncernkontoret, Medicinsk Service och förvaltningen Digitalisering IT och MT. Nämnderna och styrelserna rekommenderas att

- årligen följa upp att hanteringen sker enligt regler och rutiner för samtliga granskade upphandlingar och inköp om 100 000 kronor och därutöver som sker vid sidan av de avtal som träffats av Region Skåne,
- förstärka kontrollen att beslut om upphandling och träffande av avtal genomförs av behörig företrädare för sjukhus eller förvaltning,
- se till att det inom berörda verksamheter finns tillgång till råd och stöd om regler och rutiner för utförande av direktupphandlingar.

2 Syfte och genomförande

2.1 Bakgrund, syfte och avgränsning

Bakgrund

Region Skåne genomför varje år inköp av varor och tjänster till ett värde av cirka 25 miljarder kronor. Det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med gällande regelverk och att avtal nyttjas. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandling inom offentlig verksamhet.

Tidigare genomförda granskningar har visat på brister avseende dokumentation och hög risk för att otillåtna direktupphandlingar genomförs. I samband med granskningarna konstaterades också att hanteringen av direktupphandlingar var decentraliserad och att det saknades en enhetlig styrning inom Region Skåne.

Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Revisionsfrågor

1. Har direktupphandlingar genomförts i enlighet med Konkurrensverkets krav och rekommendationer samt Region Skånes interna regelverk?
2. Har regionstyrelsen säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy?

Avgränsning

Granskningen omfattar regionstyrelsen och samtliga sjukhusstyrelser och nämnder i Region Skåne, med undantag för hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden och patientnämnden samt för servicenämnden vad avser Regionfastigheter. Granskningen avgränsas till genomförda inköp för perioden 2021-07-01 – 2022. Granskningen av inköp har avgränsats till varor och tjänster där kostnaden inklusive mervärdesskatt överstiger 100 000 kronor och understiger en miljon kronor.

2.2 Metod och genomförande

Granskningen har utförts med hjälp av stickprovsurval¹, intervjuer och dokumentstudier. Samtliga bedömningar av stickproven har, efter avidentifiering, gjorts i samråd med upphandlad jurist med specialkompetens inom området.

Revisionskriterier som legat till grund för granskningen är:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Upphandlingspolicy för Region Skåne (regionfullmäktige 2018-02-27)
- Tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicy (regiondirektörsbeslut 2020-10-12)
- Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar (Konkurrensverket²)

¹ Metod för urval av stickprov beskrivs närmare i bilaga 1

² <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/direktupphandling/>

Granskningen har genomförts av Region Skånes revisionskontor. Projektledare var till och med 2022-04-15 Fredrik Jerntorp, certifierad kommunal revisor, därefter till och med 2022-08-24 Helena Olsson, certifierad kommunal revisor och därefter Dag Boman, yrkesrevisor. Projektmedarbetare har varit Julius Jönson, biträdande yrkesrevisor. Upphandlad jurist med specialkompetens inom området från KPMG har medverkat. Kvalitetssäkrare har varit revisionsdirektör George Smidlund, certifierad kommunal revisor. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit förtroendevald revisor André af Geijerstam.

Granskningen startade i mars 2022 och avslutades vid redovisning i revisorskollegiet i december 2022.

Rapporten är faktagranskad av de som intervjuats eller lämnat uppgifter i övrigt.

3 Regelverk för direktupphandlingar

3.1 Lagen om offentlig upphandling

Direktupphandlingar regleras av *lagen (2016:1145), om offentlig upphandling*, LOU.

Direktupphandlingar tillämpas för närvarande under 2022 på värden under 700 000 kronor³ och medför till skillnad från en vanlig upphandling inget krav på att offentligt meddela avsikt att upphandla.

Akuta situationer kan i enstaka fall innebära avsteg från huvudreglerna i lagen om offentlig upphandling, vid ”synnerlig brådska” om inköpet är absolut nödvändigt (6 kap. 15§ LOU). Då är en direktupphandling tillåten även om beloppet överstiger 700 000 kronor. Detta undantag är dock strikt reglerat och ska enligt lagstiftningen tillämpas restriktivt och bedömas per inköpstillefälle.

Direktupphandling för ett värde mer än 100 000 kr ska dokumenteras enligt 19 a kap. 11§ LOU. Enligt denna bestämmelse ska dokumentationen vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

3.2 Övergripande regelverk Region Skåne

Gällande upphandlingspolicy för Region Skåne fastställdes av regionfullmäktige 2018-02-27. Policyn är bindande för samtliga förvaltningar inom regionen. Den gäller också för andra juridiska personer där regionen har ett dominerande ägarinflytande såsom regionens bolag.

Enligt policyn ska Region Skånes upphandlingar av varor och tjänster genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö som sociala hänsynstaganden. I policyn återfinns skrivningar om organisation, avtal, marknad och konkurrens samt anges att upphandlingen är samhällspolitiskt styrmedel. Det framgår vidare att en årlig översyn av upphandlingspolicyn och dess efterlevnad ska göras och presenteras för regionstyrelsen.

Konkreta riktlinjer om bland annat direktupphandling återfinns i tillämpningsanvisningar till denna Upphandlingspolicy. Dessa anvisningar fastställdes av regionfullmäktige 2020-10-12⁴.

Av anvisningarna framgår bland annat följande angående samordning av upphandling: (Citat)
”Upphandlingssamordning syftar till att förvaltningar eller enheter inom Region Skåne, tillsammans

³ Tröskelvärden för direktupphandling under den period som granskningen omfattar har varit/är

- 615 317 kr, mellan 1jan—31/12 under verksamhetsåret 2021
- 626 284 kr, jan 2022, bara för den månaden.
- 700 000 kr, från 1 feb 2022 totalt 12 månader före och efter.

⁴ Tillämpningsanvisningar till Region Skånes upphandlingspolicy

ska kunna anskaffa varor och tjänster till bättre villkor och med mindre arbetsinsats, än de skulle kunna göra var för sig.” Vidare anges: (citat) ”Inom Region Skåne är samordnad upphandling huvudregel. Samordnad upphandling som princip får endast frångås om det föreligger starka, sakliga skäl”. Anvisningar innehåller i övrigt definitioner och beskrivning av rutiner och regler för i princip hela upphandlingsprocessen från förberedelse och specifikation av krav till tecknande av och uppföljning av avtal.

4 Iakttagelser och bedömningar för nämnder och styrelser

4.1 Regionstyrelsen

Inledning

Regionstyrelsen granskas i denna revisionsgranskning i två kapaciteter. I detta avsnitt återfinns iakttagelser och bedömningar kopplade till regionstyrelsens roll som ”driftledningsnämnd” gentemot Koncernkontoret, Förvaltningen Digitalisering IT och MT och Medicinsk service. I fokus ligger här revisionsfråga 1 om genomförande av direktupphandlingar.

Revisionsfråga 2 som avser regionstyrelsens samordning och uppföljning av Region Skånes inköp behandlas i kapitel 5. ”Regional samordning av direktupphandlingar”.

Iakttagelser

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg 37 inköp inom regionstyrelsens ansvarsområde. 15 av dessa härrörde från Medicinsk service, tre från Förvaltningen Digitalisering IT och MT och 19 från Koncernkontoret. Efter en första genomgång sändes totalt fjorton stickprov (elva avseende Koncernkontoret och tre avseende Medicinsk service) till berörda förvaltningar för kompletterande information. Stickproven har därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

De inköp som avser Medicinsk service avser i två fall material som är instrumentspecifika. Sedvanlig upphandling har därför inte varit aktuell. Kontroll mot ramavtal uppges ha skett, men dokumentation saknas om detta. I alla tre fall hävdas att inget avtal har ingåtts. Beslutande har varit enhetschef. Upphandlingarna har inte dokumenterats med förklaringen att inkösuppdrag lämnats till ”Koncerninköp”. I avvaktan på detta har inget avtal ännu tecknats varför arkivering i diariet och anmälan till Koncernstab inköp och ekonomistyrning tillsvidare inte har skett.

Avseende de elva stickprov som avser Koncernkontoret är den information som lämnats fragmentarisk. Av informationen framgår i flera fall inte om beslutsfattande och avtalstecknande person är behörig. Dokumentation saknas i flertalet fall avseende motiv för upphandling eller skäl till val av viss leverantör. I två fall har arkivering skett i diariet. Vid ett tillfälle har anmälan skett till Koncernstab inköp och ekonomistyrning, i övrigt har detta inte skett. I några fall saknas möjligheter att besvara frågorna med hänvisning att den person som utfört upphandlingarna gått i pension.

Inga upphandlingsbeslut inom dessa områden har anmälts till regionstyrelsen som beslut tagna på delegation.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att det regionövergripande regelverket för upphandlingar inklusive direktupphandlingar ska tillämpas av de verksamheter som regionstyrelsen har ett direkt ansvar för. Delegationsordning för regionstyrelsen behandlar inte upphandlingsfrågor. I styrelsens internkontrollplan utgör ”Upphandling och inköp” både ett administrativt och verksamhetsspecifikt kontrollområde. Bland annat omfattar detta kunskap om och efterlevnad av lagar och regelverk som avser upphandling och inköp (inklusive beslutsrätt),

uppföljning av avtal och avtalstrohet (inklusive utvärdering och åtgärder) samt att särskilt beakta risk för oegentligheter vid upphandling och inköp. Brister påpekas kunna bli kännbara bland annat i form av upphandlingsskadeavgift, köp av varor till högre pris och risk för skadestånd från avtalad leverantör. Risker för området som helhet bedöms ligga på medelnivå. Som riskägare anges inköpschef. Uppföljning ska ske i form av stickprov.

Vid Koncernkontoret uppges att inga insatser eller rutiner finns vid sidan av regiongemensamma regelverket. Koncernkontoret har ingen specifik beslutsordning. Inom Koncernkontoret återfinns Koncernstab inköp och ekonomistyrning. Styrningen av inköpsarbetet är, enligt vad som framkommit i detta sammanhang, en regionövergripande funktion och har inget särskilt uttalat ansvar för de centralt placerade förvaltningarna såsom koncernkontoret utöver sina ordinarie uppgifter.

Inom Medicinsk service har förvaltningschefen fastställt beslutsordning. Beslutsordningen beskriver beloppsgränser för attest av enskild faktura samt behörigheter för träffande av avtal och avrop enligt avtal. Det är förvaltningschefen som är behörig att teckna och säga upp avtal med externa intressenter. Beslutsordningen innehåller hänvisningar till Region Skånes styrande dokument inom området. Hänvisningarna är delvis inte uppdaterade, men uppges ska ske under hösten 2022.

Av intervjuer med representanter för Medicinsk service framgår att det sker ett nära samarbete med koncernstaben i inköpsfrågor. Förvaltningens chefer uppges informeras löpande. Det framgår vidare att inköp- och upphandlingar som avser investeringar i utrustning och motsvarande drivs inom en strukturerad process. Ambitionen inom förvaltningen är att upprätta ramavtal/avtal inom sina verksamhetsfält. Avtalen återfinns i förvaltningens egen avtalskatalog. Ingen uppföljning eller återrapportering till regionstyrelsen sker utöver de obligatoriska kontrollmomenten i internkontrollplanen.

Beslutsordningen för Digitalisering IT och MT anger befogenheter för att teckna och säga upp avtal med externa intressenter samt avtal och avrop enligt avtal. De senare besluten betraktas som verkställighet. Region Skånes regelverk för upphandlingar inklusive direktupphandlingar framgår av beslutsordningen. I intervjuer har det framkommit att regelverket är välkänt. Bland annat medicinsk teknik har omfattande kunskaper inom området. I förvaltningen finns bland annat sex avtalscontrollers. Upphandlingsfrågor ingår i introduktionen för nya chefer. I internkontrollplanen finns kännedom om regelverket med som en kontrollpunkt. Intervjupersonerna beskriver dock uppföljningen från regionstyrelsen som ytterst begränsad. Inga av de stickprov som granskats särskilt avser Digitalisering IT och MT.

Slutsats och bedömning

Det råder avsevärda skillnader mellan de områden som ligger under regionstyrelsens ansvar som driftledningsnämnd. Detta avspeglar sig även i rutiner och processer som tillämpas vid direktupphandling. För Digitalisering IT och MT har inga avvikelser från regelverket noterats bland de stickprov som varit aktuella. Avseende Medicinsk service har vissa brister noterats som rör ett fåtal fall. Det har bland annat noterats vissa oklarheter om vad som utgör ett avtal.

Vid Koncernkontoret bedrivs en bred verksamhet som sträcker sig över ett flertal kunskapsområden. De stickprov som har granskats ger vid handen att det inom på flera håll saknas kunskap om gällande regler. I ett flertal av stickproven finns avvikelser från regelverket. Avsaknad av beslutsordning medför svårigheter att följa upp om upphandlingar har genomförts på ett behörigt sätt.

Vi uppföljning av tidigare granskning av upphandling har det bland annat noterats att revisionens rekommendation från 2020 om att *”stärka det förebyggande arbetet mot mutor och korrruption inom upphandlingsområdet samt att ta fram en antikorrupsionspolicy”* ännu inte har verkställts.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i regionstyrelsens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning. Det sak-

nas en systematisk styrning och kontroll från regionstyrelsens sida vad avser upphandlingar inom styrelsens ansvarsområde dit bland annat Koncernkontoret hör. Regionstyrelsen lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.2 Kulturnämnden

Iakttagelser

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som redovisats ovan identifierades i ett första steg fyra inköp som genomförts inom kulturnämndens ansvarsområde. Av dessa bedömdes inget stickprov vara relevant för denna granskning. Alla fyra stickprov avser utbetalningar av verksamhetsstöd samt utvecklingsstöd till beviljade ansökningar. De avser således inte direktupphandlingar utan är beviljade projektbidrag.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av dokumentanalyser och genomgång av inkomna skriftliga svar på intervjufrågor har det framgått att direktupphandlingar sällan sker inom förvaltningen.

Den låga frekvensen av direktupphandlingar uppges inte ha motiverat framtagande av särskilda rutiner inom förvaltningen utan hänvisning görs till koncernens rutiner när det gäller området direktupphandlingar. Av uppföljning av nämndens internkontrollplan för 2022 framkommer att nämnden har bedömt att samlade riskerna avseende ”Upphandling och inköp” är låga.

Slutsats och bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger generella brister i kulturnämndens hantering och processer avseende direktupphandlingar. Ingen av de fyra stickprov som har ingått i granskningen avser direktupphandlingar. Samtidigt bedömer vi att det finns anledning för nämnden att förtydliga och förstärka sin kontroll av upphandlingar inom nämndens ansvarsområde.

4.3 Personalnämnden

Iakttagelser

Fyra stickprov har identifierats för förvaltningen. Dessa har avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån en tidigare nämnd checklista.

Av fyra stickprov har ett dokumenterats, både vad gäller motiv och beslut, samt skäl till val av viss leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett i två av fyra fall, men detta har inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats i två fall. Arkivering i diariet har skett i samband med en av upphandlingarna. En av direktupphandlingarna har anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till Personalnämnden som delegationsbeslut. Stickproven visar på en bristande följsamhet till förvaltningens beslutsordning. I två fall hänvisas till att beslut har fattats i samråd med delegat genom muntlig delegation vilket torde sakna stöd i kommunallagen.

Flera av svaren uttrycker en osäkerhet om regler och rutiner för upphandling. I inkomna svarsformulär har många frågor i checklistorna lämnats obesvarade. De har vidare framgått att vissa av inköpen som granskats inte har betraktats som upphandlingar trots att avtal upprättats med externa leverantörer.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att inga särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram utöver förvaltningens beslutsordning. Åtgärder

för att höja kompetensnivån på området innefattar bland annat gemensam kompetensutvecklingsinsats för avdelningens medarbetare under ledning av Koncernstab inköp och ekonomistyrning.

Personalnämndens Internkontrollplan för innevarande år omfattar administrativ uppföljning av området ”Upphandling och inköp.” Riskvärderingen är två (låg). Internkontrollplanen stadgar att risken ska följas upp en gång årligen genom stickprov för att kontrollera upphandlingarnas avtalstrohet. Utöver detta sker ingen annan uppföljning.

Av intervju svar framgår önskemål om att inköp och upphandlingar bör skötas centralt, då det (citat) ”I dagens lokala hantering finns svårigheter att värdera totalvärdet i de inköp som görs”.

Slutsats och bedömning

Förvaltningen har korrekt motiverat samtliga fyra upphandlingar, men brister förekommer i kunskapen kring vad som är att betrakta som ett avtal. Den information som erhållits från förvaltningen ger vid handen att kunskapen är otillräcklig om vad avtal, inköp och upphandling innebär och när ett avtal ingås.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i Personalnämndens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister vid tecknandet av en licens samt att delgivning till nämnden enligt kommunallagen inte skett. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från personalnämndens sida vad avser upphandlingar inom nämndens ansvarsområde. Nämnden lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.4 Primärvårdsnämnden

Iakttagelser

Granskade stickprov

Av totalt 24 inköp som identifierats i ett första steg har 14 stickprov sänts till förvaltningen för kompletterande information och därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån en tidigare nämnd checklista.

Det stora flertalet av dessa upphandlingar har inte dokumenterats, varken vad gäller motiv och beslut eller skäl till val av viss leverantör. Skriftliga avtal annat än accepterad offert saknas i många fall. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett i fem av fjorton fall. I två av dessa har avtalad leverantör inte kunnat leverera tjänsten varför direktupphandling har skett. Risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har i flera fall inte kontrollerats. I tre fall har handlingar från upphandlingen arkiverats i diariet. I lika många fall har inköpet anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till primärvårdsnämnden som delegationsbeslut.

Flera av svaren ger uttryck för en osäkerhet om regler och rutiner för upphandling. Detta illustreras av följande citat: ”Vi kände inte till att det fanns en process för direktupphandling. Vi kände oss däremot trygga med att vi låg långt under gränsen för offentlig upphandling”. Vidare framförs att beslutet om att vidta en upphandling inte har dokumenterats (citat): ”eftersom vi inte trodde att vi genomförde en upphandling, utan ett engångsinköp av tjänst, långt under gränsen för offentlig upphandling.”

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att inga särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram. Det regionövergripande regelverket anges vara tillräckligt.

Intervjupersoner har framfört att det finns en medvetenhet om att kunskapsnivån i upphandlingsfrågor behöver förbättras. Till problematiken bidrar att Primärvårdsförvaltningen har en unik struktur med verksamhet på över 150 adresser i hela Skåne. Åtgärder för att gynna ett korrekt upphandlingsarbete är

bland annat ett utbildningspaket som riktar sig till nya chefer. Någon strukturerad uppföljning av förvaltningens upphandlingsarbete sker ej. Inte heller sker någon återrapportering till nämnden rörande inköp och upphandling.

Primärvårdsnämnden har inte formellt gjort en bedömning av vilka risker som är förknippade med verksamhetens inköp och upphandlingar. Området finns med i nämndens internkontrollplan som en administrativ uppföljningspunkt. Vid uppföljningen av nämndens internkontrollplan anges bland annat att information om avtalskatalogen ska genomföras två gånger per år. Motiveringen är följande (citat): *”Detta är ett område som vi behöver jobba kontinuerligt med. En pågående revision påvisar att vi fortfarande hanterar inköp utanför upphandlade kanaler alt inte gör direkt upphandlingar enligt gällande anvisningar”*.

Det är förvaltningschefen som beslutar om förvaltningens beslutsordning enligt vilken befogenheter och ansvar i organisationen definieras. Rätten att teckna och säga upp avtal med externa intressenter sträcker sig ner till enhetschefsnivå. Det har framkommit av intervjuvar det att finns individer inlagda i systemet utan beloppsgräns. Likaså har framkommit att kontrollen av att delegerad inte handlar för mer pengar än vad som delegerats kan brista. Attesträtten kontrolleras via ekonomisystemet, men det genomförs inte någon uppföljning av befogenheterna att fatta inköpsbeslut och teckna avtal. I beslutsordningen återfinns hänvisningar till regionövergripande styrdokument och anges att vid upphandling över tröskelvärdet ska Koncernstab inköp och ekonomistyrning anlitas. Avrop av upphandlade varor och tjänster ska enligt beslutsordningen betraktas som verkställighet.

Intervjupersoner i förvaltningen efterlyser en regiongemensam direktupphandlingsenhet (citat) *”så att experter gör detta jobb”*.

Slutsats och bedömning

Det har framkommit att det finns oklarheter om beslutsformer och motiv för direktupphandlingarna. I flertalet fall hänvisas till motiv som saknar relevans och inte ger tillräckliga skäl för att frångå grundläggande principer för upphandling. Exempelvis är *”Synnerliga skäl”* inte ett giltigt motiv annat än när liv och hälsa eller stora ekonomiska värden akut står på spel.

Den information som erhållits från förvaltningen ger vid handen att kunskapen är otillräcklig om vad avtal, inköp och upphandling innebär och när ett avtal ingås.

Vid tidigare granskning av upphandling (Rapport nr 8 – 2020) riktade revisionen flera rekommendationer bland annat till primärvårdsnämnden. Slutsatsen i denna uppföljning är att nämnden inte enligt rekommendationerna *”har säkerställt att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar”*. Inte heller har genomförts någon *”systematisk uppföljning av gjorda inköp”* eller upprättats dokumentation som gör undantag med *”åberopande av synnerliga skäl”* tillämpligt.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det fortfarande föreligger brister i primärvårdsnämndens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från nämndens sida vad avser upphandlingar inom nämndens ansvarsområde. Nämnden lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.5 Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden

Iakttagelser

Granskade stickprov

Av total 17 inköp som identifierats i ett första steg har nio stickprov sänts till förvaltningen för kompletterande information och har därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån en tidigare nämnd checklista⁵.

Ingen av de aktuella upphandlingarna har dokumenterats, varken vad gäller motiv och beslut eller skäl till val av viss leverantör. Skriftliga avtal annat än accepterad offert saknas i många fall. Avtalen är i flera fall muntliga. Dokumentationen består i många fall endast av faktura.

Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett i tre av sju fall, men detta har inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats i ett fall. Arkivering i diariet har skett i samband med en av upphandlingarna. Ingen av direktupphandlingarna har anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till nämnden som delegationsbeslut.

Förvaltningens beslutsordning har tillämpats vid beslut om de aktuella upphandlingarna. Attesträtt styrs utifrån förvaltningens beslutsordning och behörigheten är integrerad i ekonomisystemet.

Flera av svaren uttrycker en osäkerhet om regler och rutiner för upphandling. I inkomna svarsformulär har många frågor i checklistorna lämnats obesvarade. De har vidare framgått att vissa av inköpen som granskats inte har betraktats som upphandlingar trots att avtal upprättats med externa leverantörer.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att inga särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram utöver förvaltningens beslutsordning. Av beslutsordningen hänvisas till (Citat) ”*Regionövergripande styrdokument avseende upphandling och leasing*”. Hänvisning sker även till Lagen om offentligupphandling och att direktupphandling är möjlig att göra under 700 000 kronor. Här noteras också att avrop av upphandlade varor och tjänster betraktas som verkställighet.

I intervjuer framgår att rutinerna för upphandlingar över tröskelvärdet om 700 000 kronor fungerar väl och att den regionala inköpsprocessen aktiveras i sådana fall. Kännedomen om upphandlingar uppges dock vara sämre rörande upphandlingar till mindre belopp. Förvaltningen har dock inte vidtagit specifika åtgärder för att därutöver sprida information om regelverk och upphandlingsprocesser.

Internkontrollplanen för innevarande år omfattar administrativ uppföljning av Upphandling och inköp. Riskvärderingen är nio (medelhög). Enligt nämndens plan ska uppföljning ske 2023. I uppföljningen av internkontrollplanen per augusti 2022 noteras bland annat att risknivån har sänkts efter uppföljning av avtal och avtalstrohet. Utöver internkontrollplanen sker inte någon återrapportering till nämnden rörande inköp och upphandling.

Intervjupersoner i förvaltningen efterlyser mer stöd från Koncernstab inköp och ekonomistyrning i upphandlingsarbetet.

⁵ Svar erhöles avseende åtta av de nio utvalda stickproven. Ett av stickproven avser ett avrop av ramavtal som träffats av Regionfastigheter.

Slutsats och bedömning

Den information som erhållits från förvaltningen ger vid handen att kunskapen är otillräcklig om vad avtal, inköp och upphandling innebär och när ett avtal ingås. Lagkraven för hantering av direktupphandlingar liksom Region Skånes regelverk har frångåtts i ett flertal av de granskade fallen.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämndens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från nämndens sida vad avser upphandlingar inom nämndens ansvarsområde. Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.6 Regionala utvecklingsnämnden

Iakttagelser

Granskade stickprov

Av total tio inköp som identifierats i ett första steg har två stickprov därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån en tidigare nämnd checklista. Ett av dessa inköp överstiger inte beloppsgränsen 100 000 kronor för direktupphandling enligt Region Skånes riktlinjer och för det andra stickprovet finns skriftligt ramavtal att tillgå.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av dokumentanalyser och genomgång av inkomna skriftliga svar på intervjufrågor har det framgått att direktupphandlingar sällan sker inom Avdelningen för regional utveckling. Den låga frekvensen av direktupphandlingar uppges inte ha motiverat framtagande av särskilda rutiner inom avdelningen utan hänvisning görs till Koncernstab inköp och ekonomistyrnings fastställda regler och rutiner. I den beslutsordning som Avdelningen för regional utveckling tagit fram står (citatt) ”Vid genomförande av upphandling ska upphandlingssamordnare på Koncerninköp anlitas.”

Av uppföljning av nämndens internkontrollplan och av inkomna skriftliga svar framkommer att nämnden identifierar risker förknippade med direktupphandling.

Slutsats och bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger generella brister i regionala utvecklingsnämndens hantering och processer avseende direktupphandlingar då endast två stickprov för nämnden har ingått. Dessa två stickprov lever i all huvudsak upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning. Samtidigt bedömer vi att det finns anledning för nämnden att förtydliga och förstärka sin kontroll av upphandlingar inom sina ansvarsområden.

4.7 Servicenämnden

Iakttagelser

Granskade stickprov

Granskningen av servicenämnden avser endast förvaltningen Regionservice. Enligt de kriterier som redovisats ovan, identifierades i ett första steg 15 inköp som genomförts inom Regionservice. Av dessa bedömdes fem inte vara relevanta för denna granskning.

Av total 15 inköp som identifierats i ett första steg har tio stickprov sänts till förvaltningen för kompletterande information och har därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista. Fyra av dessa har inte granskats ytterligare efter att det har framkommit att

de utgör avrop på ramavtal eller varit kopplade till hanteringen av covid-19 och har utförts på uppdrag av Koncernkontoret inom ramen för krishanteringen.

Vid genomgången av verksamhetens inkomna svar har det framgått att ”*Synnerliga skäl*” eller ”*Synnerlig brådska*” anges som motiv för direktupphandlingarna i enstaka fall. Vissa av upphandlingarna har motiverats med att det har saknats ramavtal inom området. I huvudsak har direktupphandlingarna föregåtts av kontroll av befintliga ramavtal gentemot avtalskatalogen. I några fall har angivits att beställning skett utan att avtal har upprättats. I övriga fall har regeln om att inhämta anbud från minst tre anbudsgivare tillämpats. Det saknas dock i flera fall dokumentation av beslut om upphandling och om kontroll mot avtalskatalog. Enligt vad som framkommit har arkivering i diariet skett, liksom inrapportering till Koncernstab inköp och ekonomistyrning, men inte genomgående.

Förvaltningens beslutsordning har tillämpats vid beslut om de aktuella upphandlingarna. Attesträtt styrs utifrån förvaltningens beslutsordning och behörigheten är integrerad i ekonomisystemet.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Regionservice har en speciell utgångspunkt i upphandlingsfrågor eftersom den regiongemensamma inköpsfunktion ombesörjs av GSF (Gemensamservicefunktion) inom förvaltningen.

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att Regionservice har lagt stor vikt vid att i form av processkartor beskriva hur upphandlingarna ska genomföras. Vidare har förvaltningen brutit ner de centrala anvisningarna för upphandling till Verksamhetsspecifika anvisningar⁶. Uppföljning av anvisningarna har skett vid två tillfällen under 2022 med fokus på att nå ut med information och reda ut otydligheter. Förvaltningen har sedan innevarande år tillgång till två inköpscontrollers med uppgift att följa upp och stödja arbetet även gentemot andra förvaltningar.

Regionservice har enligt intervjupersonerna, kunnat konstatera att det har förekommit inköp som inte följt processen och som inte har skett på ett strukturerat sätt. Det uppges att uppföljningen av upphandlingar kommer att förstärkas som ett resultat av denna pågående granskning.

Intervjupersoner har beskrivit att nämnden från och med förra året har blivit mer och mer aktiva inom detta område. Det uppges nu finns en förståelse för att nämnden har ett ansvar för dessa frågor. Detta har avspeglats i att upphandling från och med 2022 kommer upp som en nämndsfråga i internkontrollplanen. I planen uppmärksammas risken för felaktiga direktupphandlingar. Vid delårsföljningen under 2022 anvisas flera åtgärder, bland annat informationsinsatser och utbildning.

Upphandlingsbeslut över 700 000 kronor anmäls som delegationsbeslut i nämnden två gånger per år. Nämndens delegationsordning reglerar att servicedirektören har behörighet att bland annat att (citat): ”*Besluta om anskaffning och upphandling..., inköp av varor och tjänster... är upp till 50 basbelopp.*” Servicedirektören har även behörighet att verkställa upphandlingar enligt beslutad upphandlingsplan samt fatta tilldelningsbeslut i samtliga upphandlingar.

Slutsats och bedömning

Det har framkommit att servicenämnden, inte minst genom sitt organisatoriska ansvar för den regiongemensamma inköpsfunktionen, bedriver ett strukturerat och aktivt arbete för att eliminera risker i form av felaktiga direktupphandlingar. Servicenämndens kontroll inom detta område har stärkts under de två senaste åren. Detta oaktat har analyserade stickprov visat att det i organisationen som helhet finns kompetensbrister och att handläggningen ytterligare kan förbättras. Det gäller inte minst kravet på dokumentation av upphandlingar på 100 000 kronor och därutöver.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger vissa brister i servicenämndens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar. Verksamheten lever därför inte fullt ut till de krav som ställs av

⁶ Instruktion för upphandling, direktupphandling och inköp utanför avtal

aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav och Region Skånes policy för upphandling och tillhörande anvisningar.

4.8 Sjukhusstyrelse Helsingborg

Iakttagelser

Granskade stickprov

Av total 24 inköp som identifierats i ett första steg har tio stickprov därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

Det stora flertalet av upphandlingarna har inte dokumenterats, varken vad gäller motiv och beslut eller skäl till val av viss leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett i fyra av tio fall. Risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har endast kontrollerats i ett fall. Inte i något fall har handlingar från upphandlingen arkiverats i diariet, och upphandlingar har inte heller i något fall anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till Sjukhusstyrelse Helsingborg som delegationsbeslut.

Av stickprov har framkommit att förvaltningens beslutsordning i flera fall inte har tillämpats vid beslut om de aktuella upphandlingarna.

Ett flertal svar ger uttryck för osäkerhet kring regler och rutiner för upphandling. I inkomna svarsformulär har många frågor i checklistorna lämnats obesvarade. De har vidare framgått att vissa av inköpen som granskats inte har betraktats som upphandlingar trots att avtal upprättats med externa leverantörer.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att inga särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram. Det lyfts att man från förvaltningens sida är medveten om att kunskapsnivån i upphandlingsfrågor behöver förbättras. Det framkommer av intervjusvar att medarbetare fortfarande inte är tränade i upphandlingsarbetet, och önskar stöd från centrala funktioner. Detta gäller särskilt vid situationer där riktlinjer och information på intranätet inte ger ett självklart svar. Det uttrycks en önskan om att återgå till tidigare lösning där Medicinsk teknik hade en större roll. Annars kommer (citrat) *”alla sjukhus behöva ha en egen inköpsavdelning”*.

Området finns med i nämndens internkontrollplan både som verksamhetsspecifik och administrativ uppföljningspunkt.

Slutsats och bedömning

Det har framkommit att det finns oklarheter om beslutsformer och motiv för direktupphandlingarna. I flertalet fall hänvisas till motiv som saknar relevans och inte ger tillräckliga skäl för att frångå grundläggande principer för upphandling. Exempelvis hänvisas frekvent till *”Konstnärlig prestation, tekniska skäl eller skydd av ensamrätt”* som motivation till upphandlingen, även när upphandlingens värde underskrider gränsen för en direktupphandling och bör motiveras på detta vis.

Den information som erhållits från förvaltningen ger vid handen att kunskapen är otillräcklig om vad avtal, inköp och upphandling innebär och när ett avtal ingås.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Helsingborgs hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från styrelsens sida vad avser upphandlingar inom styrelsens ansvarsområde. Sjukhusstyrelse Helsingborg lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.9 Sjukhusstyrelse Hässleholm

Iakttagelser

Granskade stickprov

Av total sex inköp som identifierats i ett första steg har samtliga sedan avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

Vid genomgången av verksamhetens inkomna svar har det framgått att motiv för att vidta en direktupphandling är på samtliga sex inköp ”Lågt värde (under direktupphandlingsgränsen)”. I samtliga sex fall har beslutet om att vidta en upphandling inte dokumenterats. Vad gäller om kontroll har genomförts gentemot befintliga ramavtal är verksamhetens svar att detta är gjort på samtliga tre inköp innan direktupphandlingen genomfördes. Dock har denna kontroll inte dokumenterats enligt verksamheten. Skriftliga avtal finns att tillgå i tre av fallen medan i övriga tre fall finns enbart orderbekräftelse att tillgå.

Attesträtt styrs utifrån förvaltningens beslutsordning och behörigheten är integrerad i ekonomisystemet. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till sjukhusstyrelse Hässleholm som delegationsbeslut.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram. Sjukhusstyrelse Hässleholm följer även de regionala riktlinjerna på området. Vidare framkommer att sjukhusstyrelse Hässleholm har dragit lärdomar från tidigare års revisioner och har tagit fram en handlingsplan för inköp och upphandlingar samt att alla chefer inom förvaltningen har erbjudits utbildning inom området. Likaså har en kontaktperson för inköp utsetts för varje verksamhet samt en behovsanalys för inköp har tagits fram. I förvaltningen har även fastställts en process för beställning av upphandlingsuppdrag.

När det gäller risken för att inköpet kan komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation svarar verksamheten att det är förvaltningens ansvar att säkerställa detta upp till tröskelvärdet inom sin verksamhet. Däremot är det koncernstab inköp och ekonomistyrnings ansvar att säkerställa kontroll av att värdet av den direktupphandlade varan/tjänsten inte överstiger tröskelvärdet för hela Region Skåne. Sjukhuset har för avsikt att utföra årlig kontroll av inköp över 100 000 kr för att fänga upp samlade värden av flera eventuella inköp.

Sjukhusstyrelse Hässleholm har med området upphandlingar och inköp i nämndens internkontrollplan som en administrativ uppföljningspunkt.

Intervjupersoner i förvaltningen efterlyser en tydligare ansvarsfördelning och uppföljningsansvar vad gäller området (citat) ”*Det viktiga är ansvarsfördelningen mellan koncerninköp och förvaltningen. Oavsett centralisering eller inte. Vi måste få besked*”.

Slutsats och bedömning

I granskningen har det framkommit att sjukhusstyrelse Hässleholm har vidtagit åtgärder för att förbättra arbetet med direktupphandlingar. Vid tidigare granskning av upphandling (Rapport nr 8 – 2020) riktade revisionen flera rekommendationer bland annat till sjukhusstyrelse Hässleholm. Slutsatsen i denna uppföljning är att nämnden delvis har vidtagit åtgärder i syfte att säkerställa ”*att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar*”. Fortsättningsvis har dock brister vad gäller dokumentation av direktupphandlingarna noterats.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det fortfarande föreligger brister i sjukhusstyrelse Hässleholms hantering och processer avseende direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av beslut samt dokumentation vid kontroll av befintliga ramavtal. Trots insatser för en förstärkt kontroll lever sjukhusstyrelse Hässleholm inte fullt ut upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.10 Sjukhusstyrelse Kristianstad

Iakttagelser

Granskade stickprov

De totalt 20 inköp som identifierats i ett första steg har därefter avidentifierats och sedan analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

I 19 fall har beslutet om att vidta en upphandling inte dokumenterats. Vad gäller om kontroll har genomförts gentemot befintliga ramavtal är verksamhetens svar att detta är gjort på 16 inköp innan direktupphandlingen genomfördes. Dock har denna kontroll endast dokumenterats i två av 20 fall enligt verksamheten.

Skriftliga avtal finns att tillgå i tolv av fallen, i två fall finns enbart offert att tillgå medan i övriga sex fall finns inget skriftligt dokument att tillgå.

Attesträtt styrs utifrån förvaltningens beslutsordning och behörigheten är integrerad i ekonomisystemet. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till sjukhusstyrelse Kristianstad som delegationsbeslut.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram. I förvaltningen har även fastställts en process för beställning av upphandlingsuppdrag. Sjukhusstyrelse Kristianstad följer även de regionala riktlinjerna på området. Vidare framkommer att sjukhusstyrelse Kristianstad med utgångspunkt från tidigare års revisioner har tagit fram en handlingsplan för inköp och upphandlingar samt att alla chefer inom förvaltningen har erbjudits utbildning inom området. Likaså har en kontaktperson för inköp utsetts för varje verksamhet samt en behovsanalys för inköp har tagits fram.

När det gäller risken för att inköpet kan komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation svarar verksamheten bland annat att det är förvaltningens ansvar att säkerställa detta upp till tröskelvärdet inom sin verksamhet. Däremot är det koncernstab inköp och ekonomistyrnings ansvar att säkerställa kontroll av att värdet av den direktupphandlade varan/tjänsten inte överstiger tröskelvärdet för hela Region Skåne. Sjukhuset har för avsikt att utföra årlig kontroll av inköp över 100 000 kr för att fånga upp samlade värden av flera eventuella inköp.

Sjukhusstyrelse Kristianstad har med området upphandlingar och inköp i nämndens internkontrollplan som en administrativ uppföljningspunkt.

Intervjupersoner i förvaltningen efterlyser en tydligare ansvarsfördelning och uppföljningsansvar vad gäller området (citater) ”*Det viktiga är ansvarsfördelningen mellan koncerninköp och förvaltningen. Oavsett centralisering eller inte. Vi måste få besked*”. Vidare nämns ”*Instruktionerna på intranätet är bra men leder till olika tolkningar. Expertstöd saknas i sakfrågorna. Vi är inte experter ute i verksamheterna*”.

Slutsats och bedömning

I granskningen har det framkommit att sjukhusstyrelse Kristianstad har vidtagit åtgärder för att förbättra arbetet med direktupphandlingar. Stickproven visar dock att det fortfarande sker avvikelser från regelverket och att konkurrensutsättning inte sker.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Kristianstads hantering och processer avseende direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av beslut, samt dokumentation vid kontroll av befintliga ramavtal. Trots insatser för en förstärkt kontroll lever sjukhusstyrelse Kristianstad inte fullt ut upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.11 Sjukhusstyrelse Landskrona

Iakttagelser

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som redovisats ovan identifierades i ett första steg 13 inköp som genomförts inom sjukhusstyrelse Landskronas ansvarsområde. Inget av dessa överstiger beloppsgränsen 100 000 kronor för direktupphandling, men samtliga inköp avser samma produkt från samma leverantör med ett samlat värde som kan komma att överstiga tröskelvärdet 700 000 kronor under ett år.

Förfarandet motiveras enligt inkomna svar med att det har saknats en jämförbar produkt på marknaden. Eftersom alla enskilda inköp med ett värde om 85 000 kronor enligt fakturerat belopp har skett som direktinköp har regelverket i de enskilda inköpstillfällena inte tillämpats. Ingen kontroll har av samma skäl heller skett gentemot beslutsordning. Dokumentation över motiv och förklaring av vald upphandlingsform finns inte heller. Skriftligt avtal med leverantören finns ej. Enligt inkommen dokumentation från sjukhuset har försök gjorts att upprätta ett avtal, men det har dock avvisats av leverantören.

Fakturorna är sak- och beslutsattesterade enligt gällande beslutsordning. Delgivning till sjukhusstyrelsen har inte skett.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att det är oerhört sällsynt med upphandlingar och inköp till större värden inom sjukhuset. Det regionala regelverket tillämpas i stort sett utan undantag vid större anskaffningar. Dessa rör sig då oftast om investeringar, vilka hanteras enligt särskild ordning och process där ett korrekt upphandlingsarbete tryggats av Inköpsservice eller central MT-funktion. När andra upphandlingar aktualiseras vänder sig verksamheten som regel till sjukhusets administration, varvid det sker kontroll mot befintliga ramavtal och övriga anvisade steg enligt Region Skånes anvisningar. Kompetens kring direktupphandlingar ute i verksamheten bedöms av intervjuerpersoner vara låg. Information finns dock att hämta både från Koncernstab inköp och ekonomiservice liksom förvaltning Skånes universitetssjukvård.

Den låga frekvensen av direktupphandlingar uppges inte ha motiverat framtagande av särskilda rutiner inom sjukhuset. Vid sjukhuset tillämpas "Beslutsordning förvaltning Skånes universitetssjukvård". Av denna framgår att (citater) "*Vid genomförande av upphandling ska Koncernstab inköp och ekonomistyrning anlitas*". Hänvisning återfinns till Region Skånes upphandlingspolicy och Tillämpningsanvisningar till Region Skånes upphandlingspolicy. Vidare skrivs att (citater) "*Avrop av upphandlade varor och tjänster betraktas som verkställighet*". Sjukhuschef, verksamhetschef och förvaltningsövergripande avdelningschef har rätt att besluta om köp under 8 miljoner kronor.

Av uppföljningen av sjukhusstyrelsens internkontrollplan per augusti 2022 framgår följande (citater): "*Riskbedömningen för området är fortsatt relativt låg; Lasarettet i Landskrona genomför sällan direktupphandlingar. Området kontrollerades föregående år. För året har specifikt kontrollområde inte prioriterats, men området hålls under uppsikt.*" Ingen återkoppling utöver de obligatoriska elementen i internkontrollplanen sker till sjukhusstyrelsen.

Intervjuerpersoner vid sjukhuset efterlyser en mer aktiv samordning från Koncernstab inköp och ekonomistyrning i upphandlingsarbetet.

Slutsats och bedömning

De identifierade stickproven utgör återkommande inköp från samma leverantör. För här aktuella stickprov finns brister avseende kontroll av ramavtal och dokumentation av det samt kontroll av avtalets totala värde avseende liknande varor och tjänster inom Region Skåne.

Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Landskronas hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och

konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från styrelsens sida vad avser upphandlingar inom dess ansvarsområde. Sjukhusstyrelsen lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.12 Sjukhusstyrelse SUS

Iakttagelser

Granskade stickprov

Totalt 22 inköp har identifierats i ett första steg och samtliga har därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista. Ett av fallen har hanterats inom ramen för investeringsprocessen för medicinsk teknik (MT). Ett fall har skett som avrop av ramavtal. I ett fall saknas svar från sjukhuset.

Vid genomgången av verksamhetens inkomna svar har det framgått att vanliga motiv för att vidta en direktupphandling är ”Synnerliga skäl” eller ”Synnerlig brådska”. Andra vanliga motiv är hänvisning till *Konstnärlig prestation, tekniska skäl eller skydd av ensamrätt*.

Det stora flertalet av dessa upphandlingar har inte dokumenterats, varken vad gäller motiv och beslut eller skäl till val av viss leverantör. Skriftliga avtal saknas i många fall. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett i en tredjedel av fallen. Risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har i flertalet fall inte kontrollerats. Konkurrensutsättning har inte skett annat än i ett fall. I flera fall har detta förklarats med att det rör sig om unika produkter/tjänster eller att ensamrätt föreligger.

I ett fall har handlingar arkiverats i diariet, övriga inte. I inget fall har inköpet anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett. Inga av de aktuella upphandlingarna har anmälts till sjukhusstyrelsen som delegationsbeslut.

I flera fall är det oklart om beslutet om att genomföra inköpet ligger i linje med förvaltningens beslutsordning. Vissa inköp synes ha koppling till forskningsrelaterad verksamhet. Attesträtt styrs utifrån förvaltningens beslutsordning och behörigheten är integrerad i ekonomisystemet.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att det är viktigt att göra en distinktion mellan inköp som avser investeringar inom medicinsk teknik (MT) och övriga inköp av varor och tjänster. Den förra processen är tydligt reglerad och omfattar flera väsentliga kompetenser inklusive inköpskompetens. (Citat): ”*För de områden som ligger vid sidan av medicinsk teknik finns förbättringspotential*”. Från sjukhusets sida har noterats att under 2020 kunde 42 procent av fakturorna inte relateras till upphandlade avtal.

Vid intervjuer nämns att Region Skånes tillämpningshänvisningarna inte är kända i organisationen. Intervjupersonerna uppger vidare att det saknas tydliga kontaktvägar vart verksamheten kan vända sig för att få stöd i inköpsprocesser. Sjukhuset har inte tagit fram egna rutiner för inköp och upphandlingar, förutom för investeringar i MT.

Under pandemin upplevdes att det fanns friare tyglar för inköp för att kunna bedriva vård. (Citat): ”*Detta område måste struktureras. Mycket sker fortfarande mer eller mindre ad hoc*”.

Vid sjukhuset tillämpas ”Beslutsordning förvaltning Skånes universitetssjukvård”. Av denna framgår att (citats) ”*Vid genomförande av upphandling ska Koncernstab inköp och ekonomistyrning anlitas*”. Hänvisning återfinns till Region Skånes upphandlingspolicy och Tillämpningsanvisningar till Region Skånes upphandlingspolicy. Sjukhuschef, verksamhetschef och förvaltningsövergripande avdelningschef har rätt att besluta om köp under åtta miljoner kronor. Vidare skrivs att (citats) ”*Avrop av upphandlade varor och tjänster betraktas som verkställighet*”. Av beslutsordningen framgår även att alla verkställighetsbeslut ska vara skriftliga och diarieföras. Det sker, enligt vad som uttalas, inte

någon särskild uppföljning av hur beslutsordningen och de befogenheter som anges där tillämpas i anslutning till inköp vid sidan av MT-investeringar.

Sjukhusstyrelsens internkontrollplan upptar frågan om upphandling och inköp. Sjukhusstyrelse Sus har enligt denna tre beslutade kontrollområden: upphandling/inköp av medicinsk utrustning/system, oegentligheter vid upphandling och inköp samt direktupphandling. Uppföljningen sker helårsvis. Sjukhusets riskbedömning är medel för detta kontrollområde.

I diskussion om vad som krävs framöver nämner intervjupersonerna att det kommer att behövas förstärkning med upphandlingsexpertis både centralt och lokalt. Detta gäller både MT-området och övriga inköp.

Slutsats och bedömning

Inom Sjukhusstyrelse Sus ansvarsområde sker omfattande upphandlingar varje år som summerar till miljardbelopp. Många av inköpen relaterar till investeringar i medicinskteknisk utrustning, vilka hanteras genom en, som vi bedömer, välstrukturerad inköpsprocess. Både av vad som framkommit av granskade stickprov och av intervjuer återfinns dock oklarheter vad gäller hanteringen av övriga inköp. Flera återkommande brister har kunnat noteras. Det gäller bland annat den dokumentation som krävs enligt lagen om offentlig upphandling. Oklarheter finns även om tillämpningen av sjukhusets beslutsordning och behörigheten att göra beställningar och inköp av varor och tjänster.

Beslutsordningen, uttalar att avrop av varor och tjänster, är verkställighetsbeslut. Det förekommer dock även i hög utsträckning inköp utanför ramavtal som inte anmäls som delegationsbeslut till sjukhusstyrelsen.

Vid tidigare granskning av upphandling (Rapport nr 8 – 2020) riktade revisionen flera rekommendationer bland annat till sjukhusstyrelse Sus. Slutsatsen i denna uppföljning är att nämnden inte enligt rekommendationerna ”*har säkerställt att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar*”. Inte heller har genomförts någon ”*systematisk uppföljning av gjorda inköp*” eller upprättats dokumentation som gör undantag med ”*åberopande av synnerliga skäl*” tillämpligt.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Sus hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från sjukhusstyrelsens sida vad avser upphandlingar inom sjukhusstyrelsens ansvarsområde. Sjukhusstyrelse Sus lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.13 Sjukhusstyrelse Trelleborg

Iakttagelser

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som redovisats ovan identifierades i ett första steg tre inköp som genomförts inom sjukhusstyrelse Trelleborgs verksamhetsområde. Samtliga har sänts till sjukhuset för kompletterande information och har därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

I de här relevanta upphandlingarna har det framgått att beslut har tagits med beaktande av gällande beslutsordning och att kontroll mot gällande ramavtal har skett. Inte i något fall har det dock gjorts någon dokumentation. Konkurrensutsättning har inte skett. Det förklaras av sjukhuset skriftliga svar med att (citrat) ”*verksamheten inte har kunnat vänta på att en regiongemensam upphandling ska ske*”. Beslutet om denna upphandling har dock inte arkiverats i diariet och inte heller anmälts specifikt till Koncernstab inköp och ekonomistyrning.

Ett av de aktuella inköpen har utförts av Inköpsservice vid Gemensam servicefunktion (GSF) med sjukhuset som beställare. Ett annat inköp har avsett en investering som har hanterats enligt gällande investeringsprocess i samspel med den centrala MT-enheten som utförare av upphandlingen.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att det är mindre vanligt med upphandlingar och inköp till större värden inom sjukhuset. Det uppges också att kunskapen om upphandlingar är relativt dålig inom verksamheten. De dokument som har lagts upp av Koncernstab inköp och ekonomistyrning beskrivs som ett stöd. Upphandlingar kopplade till investeringar hanteras enligt en process som beskrivs som välfungerande och där det finns tillgång till erforderliga kompetenser inklusive upphandling.

Inom sjukhuset finns inga egna rutiner och processer för upphandlingar. Inte heller har gjort några särskilda informationsinsatser. Intervjuade personer noterar att (citater) ”*Ansvar ligger på respektive nämnd, men lösningarna ligger i förvaltningsledning och koncerninköp*”.

Sjukhuset har följt upp och kunnat notera att 94 procent av sjukhusets inköp sker inom ramen för Region Skånes ramavtal. Detta har rapporterats till nämnden som inte sett anledning att fördjupa uppföljningen exempelvis inom ramen för internkontrollplanen. Enligt styrelsens uppföljning av internkontroll per augusti 2022 bedöms risken för ”Upphandling och inköp” vara på medelnivå. Uppföljning sker helårsvis.

Vid sjukhuset tillämpas ”Beslutsordning förvaltning Skånes universitetssjukvård”. Av denna framgår att (citater) ”*Vid genomförande av upphandling ska Koncernstab inköp och ekonomistyrning anlitas*”. Hänvisning återfinns till Region Skånes upphandlingspolicy och Tillämpningsanvisningar till Region Skånes upphandlingspolicy. Vidare skrivs att (citater) ”*Avrop av upphandlade varor och tjänster betraktas som verkställighet*”. Av beslutsordningen framgår även att alla verkställighetsbeslut ska vara skriftliga och diarieföras. Sjukhuschef, verksamhetschef och förvaltningsövergripande avdelningschef har rätt att besluta om köp under åtta miljoner kronor.

Intervjupersonerna ifrågasätter slutligen om det är möjligt för de mindre sjukhusen att upprätthålla erforderlig kompetens i dessa frågor (citater): ”*Lösningen måste finnas i samverkan i förvaltningen*”.

Slutsats och bedömning

Vid Trelleborgs lasarett sker flertalet inköp genom avrop från Region Skånes upphandlade ramavtal. Det är få direktupphandlingar som varit aktuella under den granskade perioden. Dock har vi konstaterat att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning.

Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Trelleborgs hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från styrelsens sida vad avser upphandlingar inom dess ansvarsområde. Sjukhusstyrelsen lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.14 Sjukhusstyrelse Ystad

Iakttagelser

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som redovisats ovan identifierades i ett första steg tre inköp som genomförts inom sjukhusstyrelse Ystads verksamhetsområde. Av dessa bedömdes samtliga tre vara relevanta för denna granskning och har sedan analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

Ingen av de tre upphandlingarna har dokumenterats, varken vad gäller motiv och beslut eller skäl till val av viss leverantör. I två av fallen görs hänvisning gällande beslutsprocessen att denna fråga

bedöms vara delad mellan sjukhusstyrelse Ystad och någon av förvaltningarna koncernstab inköp och ekonomistyrning, regionservice eller digitalisering IT och MT beroende på vilket inköp det avser. Vad gäller om kontroll har genomförts gentemot befintliga ramavtal är verksamhetens svar att det inte kan besvaras av sjukhusstyrelse Ystad då dessa upphandlingsuppdrag enligt ”god tro” av verksamheten ska hanteras av någon av förvaltningarna koncernstab inköp och ekonomistyrning, regionservice eller digitalisering IT och MT beroende på vilket inköp det avser. I det sista fallet görs hänvisning gällande beslutsprocessen att upphandlingsuppdraget har genomförts enligt god tro och vedertagen praxis.

Inga skriftliga avtal eller annat finns att tillgå. När det gäller kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges att sjukhusstyrelse Ystad inte kan besvara om detta har skett eller inte. Samma gäller för risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärden genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation där sjukhusstyrelse Ystad inte kan svara på om detta har kontrollerats eller inte har kontrollerats. I inget fall uppges att handlingar från upphandlingen har arkiverats i diariet. Inköpen har inte heller anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett. Likaså har inga av de aktuella upphandlingarna anmälts till sjukhusstyrelse Ystad som delegationsbeslut. Flera av svaren ger uttryck för en osäkerhet om regler och rutiner för upphandling.

Kontroll av att avtalets totala värde inte överstiger tröskelvärden har inte skett i de aktuella stickproven.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att inga särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram. Sjukhusstyrelse Ystad följer de regionala riktlinjerna på området.

Sjukhusstyrelse Ystad har utifrån föregående revisionsgranskning beslutat att komplettera internkontrollplanen och gjort en utökad bedömning av vilka risker som är förknippade med verksamhetens inköp och upphandlingar. Området finns med i nämndens internkontrollplan både som en verksamhetsspecifik och en administrativ uppföljningspunkt. I slutet av våren 2022 genomfördes en stickprovskontroll avseende direktupphandlingar inom förvaltningen. Kontrollen visade att lasarettet inte har följt gällande avtal och brister i dokumentationen. För samtliga inköp som kontrollerades saknades ramavtal. Enligt internkontrolluppföljning har styrelsen, som ett förbättringsområde 2022, som ett förbättringsområde att öka kunskaperna om gällande riktlinjer avseende upphandling och inköp samt ökad dialog med regionservice och koncernstab inköp och ekonomistyrning.

Intervjupersoner i förvaltningen efterlyser en tydligare ansvarsfördelning och uppföljningsansvar vad gäller området direktupphandlingar (citat) ”*vi har trott att central nivå följt upp hur allt fungerar och har haft ett helhetsansvar, revisionens granskningar har startat en diskussion*”.

Slutsats och bedömning

Vid tidigare granskning av upphandling (Rapport nr 8 – 2020) riktade revisionen flera rekommendationer bland annat till sjukhusstyrelse Ystad. Det har dock framkommit att det fortfarande finns oklarheter om beslutsformer och motiv för genomförda direktupphandlingar. Den information som erhållits från förvaltningen ger vid handen att förståelsen inte är tillräcklig om vad avtal, inköp och upphandling innebär och när ett avtal ingås.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det fortfarande föreligger brister i sjukhusstyrelse Ystads hantering och processer avseende direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av beslut samt dokumentation vid kontroll av befintliga ramavtal. En intern kontrolluppföljning som styrelsen låtit göra har även den påvisat återkommande avvikelser från regelverket. Trots insatser för en förstärkt kontroll lever sjukhusstyrelse Ystad inte fullt ut upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.15 Sjukhusstyrelse Ängelholm

Iakttagelser

Granskade stickprov

Två stickprov har sänts till förvaltningen för kompletterande information och har därefter avidentifierats och analyserats mer ingående utifrån tidigare nämnd checklista.

Vid genomgång av verksamhetens inkomna svar framkommer att båda upphandlingarna understiger direktupphandlingsgränsen, vilket hänvisas till i ett av två enkätsvar. I den andra upphandlingen anges ”synnerliga skäl”, även när hänvisning till lågt värde hade varit tillräckligt.

Risken för att inköpet ska komma att överstiga tröskelvärdet genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har inte kontrollerats i något fall. Ingen av direktupphandlingarna har anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning på avsedd blankett.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Av genomförda intervjuer och dokumentanalyser har det framgått att inga särskilda rutiner för direktupphandlingar inom förvaltningen har tagits fram. Det regionala regelverket tillämpas i stort sett utan undantag vid större anskaffningar. Dessa rör sig då oftast om investeringar, vilka hanteras enligt särskild ordning och process där ett korrekt upphandlingsarbete tryggats av Inköpsservice eller central MT-funktion

Det finns, enligt intervjuade representanter för sjukhuset, en medvetenhet om att kunskapsnivån i upphandlingsfrågor behöver förbättras. I Sjukhusstyrelse Ängelholms fall görs relativt få direktupphandling, då alla inköp över 100 000 konor skickas till Medicinsk teknik. Förvaltningen har (citat) ”*utgått från att medicinsk teknik kollar så att allt stämmer, men av intervjuguiden har vi fått veta att vi inte kan räkna med det*”.

Någon strukturerad uppföljning av förvaltningens upphandlingsarbete sker ej. Inte heller sker någon återrapportering till nämnden rörande inköp och upphandling.

Sjukhusstyrelse Ängelholm har inte själva gjort någon formell bedömning av risker förknippade med verksamhetens inköp och upphandlingar. Av intervjusvar framkommer att Gemensam Servicefunktion (GSF) på helårs- och delårsbasis granskar avtalstroheten genom stickprov. Förvaltningen har inte upplevt att särskilda åtgärder behövts som resultat av stickproven. Resultaten av stickproven har delgivits förvaltningen i form av en workshop. Området finns med i nämndens internkontrollplan som en administrativ uppföljningspunkt.

Slutsats och bedömning

Vid Ängelholm sjukhus sker flertalet inköp genom avrop från Region Skånes upphandlade ramavtal. Det är få direktupphandlingar som varit aktuella under den granskade perioden. Dock har vi konstaterat att det finns brister i dokumentation av upphandlingar, bland annat rörande kontroll av befintliga ramavtal och konkurrensutsättning.

Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Ängelholms hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Det saknas en systematisk styrning och kontroll från styrelsens sida vad avser upphandlingar inom dess ansvarsområde. Sjukhusstyrelsen lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.16 Rekommendationer avseende direktupphandlingar

Granskningen har givit anledning att föreslå följande rekommendationer som riktar sig till granskade nämnder och styrelser i Region Skåne inkluderande regionstyrelsen i dess egenskap av driftledningsnämnd för Koncernkontoret, Medicinsk Service och förvaltningen Digitalisering IT och MT. Nämnderna och styrelserna rekommenderas att

- årligen följa upp att hanteringen sker enligt regler och rutiner för samtliga granskade upphandlingar och inköp om 100 000 kronor och därutöver som sker vid sidan av de avtal som träffats av Region Skåne,
- förstärka kontrollen att beslut om upphandling och träffande av avtal genomförs av behörig företrädare för sjukhus eller förvaltning,
- se till att det inom berörda verksamheter finns tillgång till råd och stöd om regler och rutiner för utförande av direktupphandlingar.

5 Regional samordning av upphandling

I detta avsnitt berörs iakttagelser och bedömningar avseende revisionsfråga 2. Den lyder ”*Har regionstyrelsen säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy?*”

5.1 Regionstyrelsens samordning - iakttagelser

Organisation och åtgärder

Koncernstab inköp och ekonomistyrning är Region Skånes centrala inköpsfunktion som ansvarar för upphandling och samordning av samtliga förvaltningars behov. Detta sker delvis med undantag för upphandling av fastighetsrelaterade entreprenörer och relaterade varor och tjänster vilka Regionfastigheter ansvarar för. På motsvarande sätt ansvarar Skånetrafiken för upphandling av kollektivtrafik och relaterade varor och tjänster.

I intervju med berörda personer framgår att flera åtgärder har genomförts och ytterligare planeras för att göra det (citrat) ”*lätt att göra rätt*” vid de direktupphandlingar som sker inom Region Skånes organisation.

De särskilda rutiner som ska tillämpas vid direktupphandling har uppdaterats och förtydligats så sent som 2022-10-24. Dokumentet ”*Rutin för beställare vid direktupphandling*” finns tillgängligt på Region Skånes intranät⁷. Dokumentet beskriver flera centrala krav som bör uppfyllas vid direktupphandling. Bland annat är den som genomför en direktupphandling ansvarig för att säkerställa att Region Skåne inte har ett aktuellt ramavtal på produkten eller tjänsten. För att säkerställa detta ska kontroll göras av den så kallade ”Avtalskatalogen” eller i Region Skånes e-handelsplattform ”Marknadsplatsen”.

Dokumentet beskriver även en ”Steg för steg rutin” i sju steg. Det framgår bland annat att arkivering av samtliga dokument från din direktupphandling ska ske vid avslutad direktupphandling. Dokumenten ska även sändas till Koncernstab inköp och ekonomistyrning. De dokument som avses är: *offertförfrågan med bilagor, samtliga offerter, eventuella förtydliganden av offerter, beslut om leverantör och undertecknat avtal.*

⁷ http://dokumentportal.i.skane.se/Dokumentmappar/RS/kk/vot/IH_2F_4F_direktupphandling_rutin_for_bestallare.pdf

Det framkommer vid intervjuer med företrädare för Koncernstab inköp och ekonomistyrning att de sett anledning att förstärka och förbättra tillämpningen av rutinerna vad gäller direktupphandling. Olika underlag, lathundar och videos för att underlätta arbetet har tagits fram och gjorts tillgängliga över intranätet. Via intranätet finns även ett antal stöddokument för direktupphandling, såsom mallar för offert och avtal för både varor och tjänster, liksom mall för beslut om leverantör.

Beslut har under 2022 tagits om att förstärka arbetet vid Inköpsservice som finns vid Regionsservice med två inköpscontrollers för att ge verksamheterna ökat stöd samt bättre kunna analysera genomförda inköp. Aktuellt är också ett relativt nybildat samverkansorgan med representanter för förvaltningarna som har till syfte att föra en dialog om hur direktupphandlingarna ska kunna ske på ett effektivare och regeltroget sätt. Av intervjuer framgår att i verksamheterna i allt högre efterfrågas stöd i dessa frågor.

Uppföljning

Koncernstab inköp och ekonomistyrning har, enligt vad som framkommit, inget uppföljningsansvar vad avser de upphandlingar som sker runt om i förvaltningar och sjukhus. Detta ansvar åvilar respektive nämnd/styrelse.

Regionstyrelsens uppföljning av upphandlingsarbetet sker genom den reguljära uppföljningsprocessen i samband med verksamhetsberättelser per del- och helår. I regionstyrelsens verksamhetsberättelse för perioden januari till augusti 2022 beskrivs bland annat insatser för att Marknadsplats ska bli mer användarvänlig och att verksamheten använder Marknadsplats för att lägga sina beställningar. I verksamhetsberättelsen beskrivs även åtgärder för (citat) ”*Korrekta och kostnadseffektiva upphandlingar*”. Ambitionen är att Region Skånes upphandlingar ska bidra till att kvaliteten i verksamheten ökar och att kostnaderna sjunker.

Synpunkter från övriga förvaltningar och sjukhus

Såsom tidigare har beskrivits har det stora flertalet av de förvaltningar som ingår i denna granskning uttryckt behov av utökat stöd vad gäller direktupphandlingar. Förvaltningarna menar bland annat, till skillnad från upphandlingar som är kopplade till investeringsprocessen, att det saknas en struktur för övriga typer av direktupphandlingar. Upphandlingar sker många gånger relativt långt ute i verksamheten där kännedomen om regler många gånger inte är tillräcklig. Flertalet förvaltningar anser sig inte heller ha kompetens och resurser att bistå de lokala verksamheterna. Det framkommer samtidigt en tydlig ambition att sjukhus och förvaltningar inte önskar belasta kärnverksamheten med betungande arbetsrutiner. Den dialog som har inletts på Koncernstab inköp och ekonomistyrnings försorg ser många positivt på.

Ett särskilt påpekande är att det vid många tillfällena har tagit för givet att alla aktörer på Marknadsplatsen också har ramavtal som kan avropas. Det är dock inte alltid fallet, vilket inte explicit framgår.

Från de enskilda förvaltningarnas sida lyfts även fram att det inte har några förutsättningar att kontrollera om det har skett tidigare eller parallella inköp av samma produkter/tjänster i andra delar av Region Skånes organisation. Risker uppstår då, även om alla enskilt följer gällande rutiner, att gällande tröskelvärden överskrids och otillåtna upphandlingar, med de ekonomiska risker som detta medför för den upphandlande myndigheten Region Skåne.

Föregående granskning

Revisionens granskning av upphandlingar⁸ visade på betydande avvikelser vid direktupphandling. Flera av revisionens rekommendationer riktades sig till regionstyrelsen. Vid uppföljning⁹ har framkommit att regionstyrelsen har genomfört flera av de åtgärder som angavs i det aktuella yttrandet med anledning av revisorernas rekommendationer. Vissa aviserade åtgärder hade vidtagits vidtagna

⁸ Granskning av upphandlingar Rapport nr 8 – 2020

⁹ Uppföljning av fördjupade granskningar (rapport nr 7 – 2022)

medan några var påbörjade men ännu inte helt genomförda. Exempelvis var samlad antikorrupsionspolicy ännu inte klar och kunde därmed inte granskas.

5.2 Slutsatser, bedömning och rekommendationer

Slutsatser

Enligt vad som har framkommit i granskningen bedrivs det ett aktivt arbete inom regionstyrelsens ansvarsområden för att åstadkomma korrekta och effektiva upphandlingar. Initiativ har även tagits som syftar mot en bättre samordning av direktupphandlingsarbetet inom Region Skånes samlade organisation. Likväl har det framkommit att den politiska styrningen och kontrollen generellt inom Region Skåne är svag inom det absoluta flertalet av de nämnder och styrelser som har granskats. Denna brist på kontroll förekommer även inom delar av de verksamheter som regionstyrelsens utgör driftledningsnämnd för.

Vad som framkommit är en risk för att regionstyrelsens uppsikt inom området är bristfällig och att det många gånger saknas kompetens inom de politiska organen för vilka utmaningar och behov som finns vad gäller upphandling. När upphandlingar sker och avtal upprättas på ett icke korrekt sätt utsätts Region Skåne för risker av olika slag; risker för myndighetsingripanden i form av viten och osund konkurrens med risker för stämning från företag som inte fått konkurrera på lika villkor. Upphandlingsområdet är allmänt exponerat för risker för oegentligheter. Många regioner och kommuner har av denna anledning tydliggjort att upphandlingar ska anmälas på delegation till ansvarig nämnd. Detta görs i syfte att åstadkomma en tydligare kontrollkedja för behörighet och för ökad insyn och större demokratisk kontroll. Med Servicenämnden som enda undantag innehåller de delegationsordningar som tillämpas inom Region Skånes nämnder och styrelser, inklusive regionstyrelsen, inga sådana bestämmelser.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen bedriver ett aktivt arbete för en ökad regeltrohet och bättre samordning. Samtidigt bedömer vi att det finns brister och att regionstyrelsen tills vidare inte fullt ut har säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy. Med hänsyn till den bristande kontroll av inköp som sker i flertalet nämnder och styrelser bedömer vi att regionstyrelsen har brutit i sin uppsiktsplikt vad gäller direktupphandlingar.

Rekommendationer

Granskningen har givit anledning att föreslå nedanstående rekommendationer. Regionstyrelsen rekommenderas att

- tydliggöra nämndernas och styrelsernas ansvar för att förebygga risken för oegentligheter inom inköp och upphandling,
- tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda i samtliga nämnder och styrelser liksom ansvariga tjänstepersoner,
- aktivt bedriva uppsikt över att kontroll över upphandlingar sker i de ansvariga nämnderna,
- genomföra en regional översyn av att distinktionen mellan delegations- och verkställighetsbeslut inom upphandlingsområdet sker enligt kommunallagens bestämmelser,
- integrera de avtalskataloger som existerar i Region Skåne till en gemensam katalog och undersöka förutsättningarna att synkronisera avtalskatalog och marknadsplats så att det blir lättare att identifiera leverantörer av varor och tjänster som har avtal med Region Skåne,
- tillhandahålla instrument som gör det möjligt att kontrollera det sammanlagda värdet av inköp av samma vara/tjänst och av samma leverantör under ett kalenderår.

Bilaga 1 Metod för urval av stickprov

Revisionsfråga 1 har besvarats genom kontroll av dokumentation och konkurrensutsättning för granskade stickprov under perioden. Bedömningarna avseende revisionsfråga 1 baseras på berörda verksamheters svar samt kompletterande intervjuer och dokumentanalyser.

Stickprovsurvalet för inköp är hämtade från inköpsanalysverktyget (Qlikview) som läser av från redovisningen (Raindance). I inköpsanalysverktyget har transaktionslistor per förvaltning som är utanför ramavtal tagits fram. Perioden för sökningen är 2022-04-30 och ett år bakåt. Beloppsgräns för urvalet har i de flesta fall varit minst 100 000 kronor. I vissa fall har lägre belopp tagits med i urvalet på grund av få inköp.

Stickprovsurvalet omfattade inledningsvis totalt 154 inköp. Samtliga urvalslistor har gått igenom och stämts av mot avtalskatalogen på Region Skånes intranät. Av de 154 stickprov som inledningsvis valdes ut visade sig att cirka 20 avsåg inköp mot korrekt upphandlade avtal eller som annars saknade relevans. Resterande stickprov, cirka 130 inköp, blev föremål för vidare granskning och förfrågan skickades ut till respektive nämnd/ förvaltning där berörda ombads att skicka underlag. Som ett andra led i granskningen begärdes ytterligare information in, utifrån en framtagen checklista.

Bilaga 2 Tidigare granskning av upphandlingar

Upphandlingar granskades av Region Skånes revisorer senast under 2020. Syftet med granskningen, som dokumenterats i Rapport nr 8 – 2020 var att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder hade en tillräcklig intern kontroll som säkerställde att inköp av varor och tjänster genomfördes i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar. Granskningen omfattade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden, primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Ystad och sjukhusstyrelse Hässleholm.

Den sammanfattade bedömningen var bland annat att *regionstyrelsen* inte helt hade en tillräcklig intern kontroll avseende direktupphandlingar. Inte heller hade det genomförts en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal. Det förebyggande arbetet mot korruption bedömdes behöva utvecklas inom upphandlingsområdet. *Primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Ystad och sjukhusstyrelse Hässleholm* bedömdes inte ha en tillräcklig intern kontroll avseende direktupphandlingar.

Hälso- och sjukvårdsnämnden samt kollektivtrafiknämnden bedömdes i allt väsentligt ha en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att annonserade upphandlingar genomfördes i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

I granskningen rekommenderades *regionstyrelsen* bland annat att säkerställa att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar, att genomföra systematisk uppföljning av gjorda inköp, inklusive etiska och miljömässiga krav samt stärka det förebyggande arbetet mot mutor och korruption inom upphandlingsområdet samt att ta fram en antikorrupsionspolicy. Viktigt var även att upprätta anvisningar för återopande av synnerliga skäl.

Primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Ystad och sjukhusstyrelse Hässleholm rekommenderades bland annat att säkerställa att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar. Nämnderna borde därutöver tillförsäkra att inköp görs utifrån de ramavtal som finns och att otillåtna direktupphandlingar inte sker.

Uppföljning av denna granskning har skett inom ramen för Uppföljning av fördjupade granskningar (Rapport nr 7 – 2022) vad avser regionstyrelsen. Slutsatsen av uppföljningen återges i kapitel 5.

Uppföljning visavi primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelserna Sus, Ystad och Hässleholm har genomförts inom ramen för denna granskning. Slutsatser återfinns för respektive nämnd/styrelse i kapitel 4.