

Revisionsrapport

Avtalshantering

Region Norrbotten

*Hans Forsström
Cert. kommunal
revisor*

*Anna Carlénius,
Cert. kommunal
revisor*

*Emil Ekbon
Revisionskonsult*

Januari 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollområden/-mål.....	5
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar.....	6
2.1. Ändamålsenlighet.....	6
2.2. Ekonomiskt tillfredsställande	9
2.3. Intern kontroll.....	11

2018-01-31



Marie Lindblad
Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare



Hans Forsström
Certifierad kommunal revisor
Projektledare

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat om regionstyrelsens avtalshantering sker på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Uppdraget har tillkommit via revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Bedömningsskalan för intern kontroll sträcker sig från; ”otillräcklig”, ”bristande”, ”till övervägande del tillräcklig”, ”tillräcklig”.

Bedömningsskalan för ändamålsenligheten sträcker sig från; ”inte ändamålsenlig”, ”i begränsad utsträckning ändamålsenlig”, ”till övervägande del ändamålsenlig” samt ”ja-ändamålsenlig”.

Bedömningsskalan förekonomisk tillfredsställande sträcker sig från; ”inte tillfredsställande”, ”i begränsad utsträckning tillfredsställande”, ”till övervägande del tillfredsställande” samt ”ja- tillfredsställande”.

Vår sammanfattande bedömning är att Regionstyrelsen till övervägande del säkerställt en ändamålsenlig avtalshantering, men att den interna kontrollen i vissa avseenden är bristande. Vidare bedömer vi att området till övervägande del hanteras på ett från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt.

Den sammantagna bedömningen ovan baseras på ett antal kontrollmål med underliggande bedömningar och iakttagelser, vilka framgår nedan men redovisas mer utförligt i rapporten.

- Bedömningen grundar sig bland annat på den omorganisering som skett från 2014 och framåt, det vill säga att samla upphandlare under en och samma enhet men även bildandet av den nya enheten strategiskt inköp. Sammantaget har detta gjort att Regionen fått ett tydligare helhetsgrepp över området, men även en plattform att utgå ifrån när det gäller olika utvecklingsprojekt. När det gäller iakttagelserna och rekommendationerna från revisionens liknande granskning 2013 har Regionen förbättrat samtliga punkter, men vi ser också att det fortsatt finns förbättringsområden så som exempelvis uppföljning av avtalstrohet.
- Regionstyrelsen har säkerställt tillgång till vissa resurser för kontroller i och med att den nya enheten för strategiskt inköp bildades. Centrala kontroller och uppföljning bedöms dock inte ske i tillräcklig omfattning, men vi ser att ett utvecklingsarbete bedrivs.
- Det finns risker i att inte göra tillräckliga kontroller, vilket kan innebära bristande köptrohet och otillåtna direktupphandlingar.
- Det finns en övergripande processbeskrivning för upphandlingsverksamheten med underliggande processer vari avtalshanteringen ingår som en del, och att i vår enkät framgår att i princip samtliga respondenter har kännedom om de styrande dokument som ligger till grund för upphandlingsprocessen.

- Samverkan fungerar väl mellan upphandlingsenheten och de olika verksamheterna, men vi ser att visst utvecklingsbehov finns, främst kring att involvera kravställare i god tid. Samverkan mellan upphandlingsenheten och den centralt placerade enheten för strategiskt inköp bedrivs nära och samspelet bedöms som nödvändigt för att processerna ska kunna efterlevas i praktiken.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande **rekommendationer**:

- att fokus sätts på att stärka internkontrollen inom området, där vi ser att ett bredare införande av e-handel underlättar löpande kontroller.
- att utveckla samverkan med verksamhetsföreträdare/kravställare så att synpunkter inkommer i tid för att kunna inarbetas i kravspecifikationer och förfrågningsunderlag.

1. Inledning

Vi inleder denna granskningsrapport med följande förtydligande information:

Riksdagen röstade i oktober 2016 igenom regeringens förslag att skriva in Norrbotten i den lag som reglerar det regionala utvecklingsansvaret. Norrbottens läns landsting bytte den 1 januari namn till Region Norrbotten. Detta innebär att från den 1 januari 2017 betecknas landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället regionfullmäktige och regionstyrelsen, vilket därför också är de begrepp vi använder oss av i denna rapport. Emellanåt refererar vi dock till landstingsinterna dokument, då dessa antogs före organisationsförändringen.

1.1. Bakgrund

Regionen upphandlar varje år varor och tjänster för betydande värden. Bristfälliga rutiner vid hantering av avtal riskerar leda till ekonomiska förluster och/eller minskat förtroende för regionen. Revisorerna i Region Norrbotten har därför, med hänsyn till risk och väsentlighet, bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

År 2013 genomförde revisionen en tidigare granskning inom området. Granskningen visade att organisationen inte hade en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av avtal med externa leverantörer. Delar av kritiken fokuserade på:

- Kompletta avtalsregister saknades.
- Köp av varor och tjänster gjordes från ett flertal leverantörer där landstinget saknade avtal.
- Generella rutiner för bevakning av avtal saknades.
- Kontrollen av fakturor mot avtal och leverans var bristfällig.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen:

- *Säkerställt att regionens avtalshantering sker på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.*

1.3. Revisionskriterier

Följande utgör revisionskriterier i denna granskning:

- Kommunallagen 6 kap 7 §, resp. 9 kap § 9
- Regionsinterna styrdokument som rör granskningsområdet
- Revisionsrapport "Granskning av styrning och uppföljning av avtal inom landstinget", PwC, juni 2013

1.4. Kontrollområden/-mål

För att besvara ovanstående revisionsfråga har följande kontrollområden/-mål utarbetats:

Ändamålsenlighet

- Upphandlingsprocessen – från förfrågningsunderlag till avtal
- Samverkan mellan upphandlingsenhet och verksamheter. Inriktning mot dialog/delaktighet, behovsanalys och legitimitet

Ekonomiskt tillfredsställande

- Resurser för kontroller. Inriktning mot budget, tid och kompetens

Intern kontroll

- Uppföljning av 2013 års iakttagelser. Inriktning mot riktlinjer, ansvar, registervård och bevakning
- Centrala kontrollrutiner. Inriktning mot köptrohet mot avtal och kvalitet på interna servicetjänster (upphandlingsenheten)

1.5. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till avtal som är hänförliga till upphandlingsenheten inom division Service. I tid avgränsades granskningen i huvudsak till år 2017. I övrigt se syfte och kontrollområden. Revisionsobjektet i granskningen är regionstyrelsen.

1.6. Metod

Granskningen har baserats på följande granskningssteg:

- Insamling av för granskningen relevant dokumentation i form av planer, riktlinjer, rutin- och processbeskrivningar, mallar/checklistor, resultat från utförda kontroller respektive kundundersökningar.
- Enkät som ställts till 50 enhets- och verksamhetschefer med inköpsansvar. Urval av respondenter har skett utifrån bedömning av väsentlighet och risk, samt geografisk- och organisatorisk tillhörighet.
- Intervjuer med centrala företrädare för inköps- och upphandlingsområdet (upphandlingschef, inköpschef samt upphandlare).
- Intervjuer med enhets- och verksamhetschefer. Urvalet har skett utifrån enkätens resultat, geografisk- samt organisatorisk tillhörighet.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Ändamålsenlighet

Kontrollområde/-mål:

- Upphandlingsprocessen
- Samverkan mellan upphandlingsenhet och verksamheter. Inriktning mot dialog/delaktighet, behovsanalys och legitimitet?

2.1.1. Iakttagelser avseende upphandlingsprocessen

Den enhet som utför upphandlingsarbetet är Upphandlingsenheten. Enheten består av ett 15-tal medarbetare och är organisatoriskt placerad i Division Service. Uppgifterna enheten har är, enligt styrande dokument samt intervjuer, att genomföra upphandlingar enligt upphandlingsplan, genomföra inköp/avrop mot upphandlade avtal samt hantera och följa upp avtal. Det sistnämnda genom grundläggande avtalsförvaltning samt stickprovskontroller.

För att säkerställa efterlevnad av lagen om offentlig upphandling, LOU, köpa rätt varor och tjänster samt leverera på ”*rätt plats, i rätt tid, till rätt kvalitet och till rätt pris*” finns en processbeskrivning¹ inom regionen. Denna tydliggör upphandlingsprocessen från att initiera en uppdragsbeställning och genomföra upphandlingen, till att administrera avtal, beställa och ta hand om leverans. Processen består av fyra huvudsakliga delprocesser, med underliggande aktiviteter. Nedan följer en översiktlig figur som illustrerar processen:



Av vår enkät framgår att i princip samtliga respondenter har kännedom om de styrande dokument som ligger till grund för upphandlingsprocessen, där en klar majoritet instämmer, helt eller delvis, i påståendet om att dessa dokument också efterlevs. Av genomförda intervjuer framgår att det vanligtvis är en, eller flera, utsedda personer inom respektive verksamhet som är lokalt ansvariga för inköp. Regionen använder sig oftast av ”proffsinköpare” det vill säga personerna har som sin huvudsakliga arbetsuppgift att göra inköp.

¹ ”Processbeskrivning Att köpa varor och tjänster”

Avtalskatalogen², som uppdateras centralt, efterföljs och rutinerna på verksamhetsnivå är kända och väl inarbetade, vilket framgår av såväl våra intervjuer som enkäten. I enkäten svarar en majoritet, ca tre av fyra respondenter, att de instämmer helt eller delvis i påståendet att det är enkelt att hitta i regionens avtalsregister, såsom priser och leveransvillkor. Knappt 80 % av respondenterna ställer sig positiva kring påståendet ”*jag upplever att de ramavtal som berör den verksamhet jag arbetar inom också täcker verksamhetens behov vid inköp av varor och tjänster*”.

I enskilda fall kan direktupphandling förekomma, dvs. att inköp görs utanför upphandlade avtal. Vid dessa situationer framgår det av våra intervjuer att stöd och rådgivning finns att erhålla genom kontakt med upphandlingsenheten, vilket enligt intervjupersonerna ofta sker.

2.1.2. Iakttagelser avseende samverkan, behovsanalys m m

I syfte att utveckla och förstärka upphandlingsprocessen och inköpsorganisationen bildades en ny enhet under år 2014: Enheten för Strategiskt inköp. Initialt tillhörde enheten Division Service, men är nu organisatoriskt placerad i Ekonomi- och planeringsenheten från och med 1 januari 2017. Enheten består av tre inköpsstrateger samt en inköpschef och har i uppdrag att arbeta med strategiska frågor relaterade till inköpsprocessen. Dessa frågor berör den övergripande styrningen (inköpsstrategi, nyckeltal, funktionsansvar etc.), analys, planering (behovsinventering, upphandlingsplan etc.) samt uppföljning och utvärdering.

Av våra intervjuer framgår att arbetet mellan Enheten för Strategiskt inköp och Upphandlingsenheten bedrivs i nära samverkan med varandra, och är ett samspel som ses som nödvändigt för att processerna ska kunna efterlevas i praktiken. Detta styrks också genom det styrande dokument³ som finns upprättat utifrån samverkansformer, organisation och arbetssätt kring inköpsprocessen. I dokumentet regleras fördelningen av roller och ansvar, främst mellan Ekonomi- och planeringsavdelningen samt Division Service.

Enheten för strategiskt inköp har övergripande ansvar för inköpsprocessen, medan Division Service har ansvar för att genomföra upphandlingar, göra avrop/beställningar från ramavtal samt administrera avtal och säkerställa leverans. Inköpsprocessen har kartlagts och dokumenterats genom en processplan som redogör för ett antal delprocesser: *att upphandla, att administrera avtal, att beställa och att säkerställa leverans*. Varje delprocess planeras och följs upp i syfte att bidra till de övergripande indikatorerna för att inköpsprocessen uppfylls. Dessa resultat sammanställs och presenteras tertialvis som en del av åiterrapporteringen till styrelsen.

² Avtalskatalogen är en databas där samtliga medarbetare har möjlighet att söka fram gällande ramavtal.

³ ”Samverkansforum, organisation och arbetssätt Inköpsprocessen”

Den 3 december 2016 antog dåvarande Landstingsstyrelsen en inköpsstrategi (för år 2017-2020) som syftar till att bidra till en ekonomi i balans och skapa god ekonomisk hushållning. Syftet är tänkt att uppfyllas genom att säkerställa effektiva och hållbara inköp i verksamheterna där kvalitet och kostnader värderas i ett och samma sammanhang. På så sätt ska inköpsstrategin bidra till att Region Norrbottens inköp sker på ett professionellt och affärsmässigt sätt där arbetet utgår ifrån aktuell lagstiftning⁴ och mer preciserat principerna om rättssäkerhet, transparens och evidens.

För att omsätta inköpsstrategin i praktiken har en handlingsplan upprättats. Av handlingsplanen framgår ett antal aktiviteter som syftar till att säkerställa att strategins mål uppnås. Bland annat finns ett prioriterat målområde som syftar till att öka effektivitet och kvalitet. Detta ska ske dels genom att *”utveckla samverkan mellan kommun och region gällande förbrukningsmaterial till vård”*. Av våra intervjuer framhålls att detta samverkansform är välfungerande.

Av våra intervjuer, såväl som ovan nämnda processbeskrivningar och styrdokument, framgår att regionen utvecklats mot att centralisera upphandlingsfunktionen i allt högre utsträckning. Skälen till detta uppges vara bl.a. strävan mot bättre kontroll, högre effektivitet och större efterlevnad av tillämpbar lagstiftning. Bland de intervjuade funktionerna som sköter inköp, samt i viss mån upphandling, ute i verksamheterna framgår att samspelet mellan upphandlingsenheten oftast fungerar väl. Utgångspunkten är en god samverkan mellan de centraliserade upphandlingsfunktionerna och de kravställande verksamheterna i syfte att säkerställa rätt varor och tjänster. Dock signaleras utvecklingspotential kring denna samverkan. I våra intervjuer uttalas exempelvis att verksamheterna ibland inkluderas först i slutskedet av en upphandling, vilket medför att de varor och tjänster som upphandlas inte motsvarar verksamhetens önskan och krav i enskilda fall.

Att det finns utvecklingsområden som behöver förbättras kring samverkansformerna visar också den enkät som ställs till verksamhets- och enhetscheferna inom organisationen. Avseende påståendet om att *”det finns en tillfredsställande samverkan mellan upphandlingsenheten och den verksamhet jag arbetar inom”* svarade ca 35 % av respondenterna att påståendet stämmer ”i begränsad utsträckning” eller ”inte alls”.

Enkäten belyser också samverkansperspektiv genom Upphandlingsenhetens stöd till verksamheterna i upphandlings- och inköpsrelaterade frågor. Respondenterna ställer sig något negativa till påståendet *”jag upplever att det är enkelt att hitta information om inköp och upphandling när jag behöver den”*, där endast 16 % instämmer helt. Av fritextsvar framgår bl.a. att IT-systemet VIS är en bidragande orsak till svårigheterna att hitta rätt information, speciellt bland de respondenter som gör inköp mer sällan. Av våra intervjuer noteras också att flera av verksamheterna använder sig av alternativa vägar (t.ex. ”Insidan”) för att hantera rutiner och riktlinjer på lokal nivå, vilket uppges kringgå VIS begränsningar och därmed göra materialet såväl känt som lättillgängligt för berörd personal.

⁴ Lag om offentlig upphandling, Lag om valfrihetssystem, Lag om upphandling av koncessioner, EU-direktiv om offentlig upphandling

Bedömning

Den revisionella bedömningen är att regionstyrelsen till övervägande del säkerställt en ändamålsenlig avtalshantering

Bedömningen grundar sig bland annat på att det finns en processbeskrivning och att i vår enkät framgår att i princip samtliga respondenter har kännedom om de styrande dokument som ligger till grund för upphandlingsprocessen. Samverkan bedömer vi även fungera bra mellan upphandlingsenheten och de olika verksamheterna, men att visst utvecklingsbehov finns, främst kring att involvera kravställare i god tid. Samverkan mellan upphandlingsenheten och den centralt placerade enheten för strategiskt inköp bedrivs nära och samspelet bedöms som nödvändigt för att processerna ska kunna efterlevas i praktiken.

2.2. Ekonomiskt tillfredsställande

Kontrollområde/-mål:

- Resurser för kontroller. Inriktning mot budget, tid och kompetens

2.2.1. Iakttagelser

I och med bildandet av enheten för Strategiskt inköp, finns förutsättningar för uppföljning och kontroller. Detta eftersom enheten består av tre inköpsstrategier samt en inköpschef. Enheten har även som uppdrag att arbeta med strategiska frågor relaterade till inköpsprocessen. Dessa frågor berör den övergripande styrningen (inköpsstrategi, nyckeltal, funktionsansvar etc.), analys, planering (behovsinventering, upphandlingsplan etc.) samt uppföljning och utvärdering. Av intervjuer framgår att diskussioner har förts om ett behov att utöka verksamheten genom 3-4 avtalscontrollers.

I vissa verksamheter görs även avtalsuppföljning på lokal nivå, ett exempel är produktionskök där verksamheten har en hög avtalstrohet. Inom vårdrelaterade verksamheter görs, enligt vad som framkommit inom ramen för denna granskning, inte någon övergripande avtalsuppföljning på lokal nivå förutom vid själva attestförfarandet, (för mer information kring uppföljning se nästa sida). Förutom personella resurser behövs även bra uppföljningsverktyg för att uppföljning/ kontroller ska bli effektiva och även rättvisande. När det gäller uppföljning/kontroll av leverantörstrohet har Regionen idag inget bra systemstöd för detta, utveckling pågår och Regionen arbetar för att utveckla möjligheten till uppföljning av inköpsdata och för att få processen mer automatiserad. Enligt de intervjuade är detta ett av de förbättringsarbeten som pågår och leds via enheten för Strategiskt inköp. I dagsläget gör enheten för Strategiskt inköp uppföljning av leverantörstrohet på en inköpskategori, inhyrd vård.

Till Regionens inköpsstrategi som nämnts ovan finns en handlingsplan kopplad. I handlingsplanen finns indikatorer och aktiviteter som följs upp tertialvis. Där ingår bland annat:

- Antal informationsinsatser som genomförts
- Kontroll och uppföljning av avtal (prisutveckling) som nämnts ovan vid granskningstillfället för ett område (inhyrda läkare)
- Antal genomförda divisionsdialoger
- Ökad konkurrensutsättning täckningsgrad inom kategorin (medicintekniska produkter).

Nedan visas en sammanfattning från Regionens egen uppföljning av indikatorerna:

Sammanfattande uppföljning av indikatorer

Indikator	2017-04	2017-08	2017-12
Informationsinsatser	↑ ■	↑ ■	
Divisionsdialoger	→ ■	→ ■	
Prisutveckling	→ ●	→ ▲	
Täckningsgrad	→ ▲	→ ▲	
Leverantörstrohet	↓ ▲	↓ ▲	

I övrigt ligger enligt de intervjuade ett uppföljningsansvar på budgetansvariga att se till att avtalen följs liksom att kontrollera köptroheten vid attestering av fakturor. De intervjuade menar överlag att de inom sina respektive verksamheter har god kontroll via inkommande fakturor över hur ramavtalen nyttjas, och några mer omfattande/återkommande avvikelser ska inte ha noterats. I samband med fakturakontrollen ligger även ett ansvar att kontrollera att leverantören levererat och tagit betalt enligt gällande avtal. Även här upplevs efterlevnaden som god även om det förekommer att fakturor kräver ytterligare specifikationer/information innan de kan frisläppas för betalning. De intervjuade lyfter fram "proffsinköparna" som en viktig del i detta; i och med att en och samma person gör inköpen underlättas också fakturakontrollen.

Uppfattningen bland de intervjuade i verksamheterna är överlag att köptroheten är hög inom Regionen även om det förekommer avsteg. Det händer att försäljare t ex inom vården besöker verksamheterna och att det i viss utsträckning köps från dessa leverantörer. Det kan vara leverantörer där Regionen har ramavtal men där säljaren säljer andra icke avtalade produkter. Liksom att sidoköp görs direkt från andra leverantörer än de som Regionen har avtal med.

I enkäten finns ett påstående kring uppföljning avseende avtalstrohet och om det sker löpande. Av svaren instämmer 33 % helt, 27 % instämmer delvis, 28 % instämmer i begränsad utsträckning och 11 % instämmer inte alls. Av kommentarerna framkommer bland annat att inom vissa områden fungerar det bra och inom andra områden inte så bra.

Enheten för strategiskt inköp ser ytterligare förbättringar och utvecklingsmöjligheter kring att ha en strategisk/strukturerad sammanhållande organisation i form av en förstärkt avdelning för hela Regionens strategiska inköps- och upphandlingsarbete, vilket också är aktuellt. Övriga utvecklingsmöjligheter finns i att öka kännedomen kring de upphandlade avtalen ute i verksamheterna, samt att införa E-handel. Just E-handel förekommer idag endast för läkemedel. Dock pågår, vid granskningens genomförande, införande av E-handel för förbrukningsavtal som beställs från Länservice. Av intervjuer uppges att E-handel möjliggör att köp görs från rätt leverantör, att fakturor konteras korrekt samt att uppföljning av avtalstrohet möjliggörs.

För mer information kring Regionens uppföljning/kontroll se avsnitt 2.3 Internkontroll.

2.2.2. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att regionstyrelsen har säkerställt tillgång till vissa resurser för kontroller i och med den ny bildade enheten för strategiskt inköp. Kontroller och uppföljning bedöms dock inte ske i tillräcklig omfattning, men att ett utvecklingsarbete pågår.

Bedömningen grundar sig bland annat på att det från centralt håll inte görs större kontroller utifrån många avtal, utan det mesta av kontrollerna sker lokalt ute i verksamheterna i och med attestförfarandet, d v s i ett sent skede av inköpskedjan.

Vi ser att behov finns i att utveckla ett systemstöd för uppföljning och kontroller. Införande och användande av ett gemensamt E-handelssystem för beställning av varor och tjänster möjliggör exempelvis uppföljning av inköpsdata. Vi kan samtidigt konstatera att Regionen är medveten om problemet och att det pågår ett aktivt arbete avseende detta.

2.3. *Intern kontroll*

Kontrollområde/-mål:

- Uppföljning av 2013 års iakttagelser. Inriktning mot riktlinjer, ansvar, registervård och bevakning
- Centrala kontrollrutiner. Inriktning mot köptrohet mot avtal och kvalitet på interna servicetjänster (upphandlingsenheten)

2.3.1. *Iakttagelser – uppföljning 2013 års granskning*

Som nämnts i avsnitt 1.1 genomförde PwC på uppdrag av revisorerna i dåvarande Norrbottens läns landsting en revisionsgranskning av styrning och uppföljning av avtal år 2013. Den sammanfattande bedömningen var att landstinget inte hade en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av avtal med externa leverantörer. I granskningen konstaterades att det inte fanns tydliga regler eller riktlinjer för hur avtalen skulle följas upp eller kontrolleras. Därtill ansågs det inte vara tydligt hur ansvar var fördelat avseende hantering av avtal efter det att en upphandling var genomförd. Det som framförallt fick kritik var följande:

- Kompletta avtalsregister saknades.
- Köp av varor och tjänster gjordes från ett flertal leverantörer där landstinget saknade avtal.
- Generella rutiner för bevakning av avtal saknades.
- Kontroll av fakturor mot avtal och leverans brast.

Utifrån intervjuerna i den nu föreliggande granskningen framkommer att det idag finns ett komplett avtalsregister för de upphandlingar som görs via upphandlingsenheten och Division Service. I och med den nya organisationen ska också alla upphandlingar genomföras av upphandlingsenheten. Vid intervjuerna med verksamheterna bekräftades det att alla upphandlingar görs via upphandlingsenheten. Det verksamheterna bidrar med är kravställare där det efterfrågas.

När det gäller inköp av varor och tjänster förekommer direktupphandlingar eller inköp utan upphandling i mindre omfattning, enligt de intervjuade. Till exempel när avtal tar slut eller vid sällanköp. När det gäller köp av varor och tjänster där regionen saknar avtal, framkom på intervjuerna att Regionen och upphandlingsenheten inte hinner förnya avtal i den takt som skulle behövas, det vill säga behovet är större än vad Regionen mäktar med. Det sker dock ett utvecklingsarbete inom området, där bland annat följande prioriteras: Regionen måste initiera varje ny upphandling i god tid, tidigarelägga dialogen med verksamheterna (det vill säga kravställarna), samt att upphandlare och kravställare måste planera bättre. Eftersom de flesta kravställare arbetar med vård fordras att upphandlingsenheten har en bättre framförhållning så att divisionerna ges en verklig möjlighet att komma in i upphandlingsarbetet i tid. Inom vissa verksamheter såsom till exempel Service har divisionen avtalsansvariga och därmed också naturligt personer som kan användas som kravställare, för vården som saknar dessa funktioner är det svårare att uppmärksamma när nya upphandlingar ska initieras vilket alltså kräver bättre framförhållning från upphandlingsenheten.

I enkäten fanns ett påstående: *Jag upplever att de ramavtal som berör den verksamhet jag arbetar inom också täcker verksamhetens behov vid inköp av varor och tjänster.* Här svarade 33 % att det stämmer helt, 48 % svarade stämmer delvis medan 19 % svarade i begränsad utsträckning eller inte alls. Av kommentarerna framkom bland annat att det inte fanns aktuellt ramavtal för alla kategorier av inhyrda läkare, men även att enkätpersonen inte gör några inköp. Leverantörstroheten kontrolleras av regionen för 2017 endast utifrån det upphandlade ramavtal som Region Norrbotten har avseende köp av läkare till Hälsocentralerna (primärvård) och för det avtalet ligger regionen på en leverantörstrohet på ca 72 % enligt uppgifter från strategiskt inköp. För övriga specialiteter saknades ramavtal under 2017. Anledningen var att den regiongemensamma upphandlingen, som genomfördes av Västerbottens läns landsting, blev försenad. Det nya avtalet var avsett att träda ikraft 1/1 2017 men trädde istället ikraft först vid årsskiftet 2017/18. Detta får som följd att regionens leverantörstrohet avseende övriga specialiteter låg på 0 % under 2017, då upphandlat avtal alltså har saknats.

När det kommer till kontroll av fakturor mot avtal och leverans kan vi inte uttala oss med säkerhet. Enligt de intervjuade enhets- och verksamhetscheferna har attestanterna dock kontroll på om de attesterar en faktura där avtal finns eller inte. Detta tack vare att de flesta verksamheter har "proffsinköpare", dvs. en person att fråga som har god insyn och koll på aktuell beställning. I de verksamheter där intervjuer gjordes uppgavs även att inköpen gjordes av rätt leverantör och även att verksamheten köpte rätt varor av leverantören.

2.3.2. Iakttagelser – centrala kontrollrutiner

Av enkätresultaten framgår att 95 % svarat att det finns styrande dokument och/eller riktlinjer för upphandling och inköp, av dessa personer tycker 65 % att de efterlevs. Av kommentarerna till enkäten kunde utläsas att de allra flesta hade kunskap om riktlinjerna och var man osäker så kontaktades upphandlingsenheten. Vidare svarade 54 % att när avtal tecknats efter upphandling sparas och läggs detta in i ett centralt avtalsregister. 32 % av personerna visste inte eller upplevde informationen som bristande i hur man hanterar avtalshandlingar, en del personer svarade att avtalen sparas lokalt på användares dator.

I påstående: *Jag känner till de avtal som berör min verksamhets behov och har kunskap om var jag kan finna dem*, svarade 33 % att man instämmer helt medan 56 % uppgav att det stämmer delvis. Av kommentarerna och intervjuerna framgår bland annat att avtalen till viss del kan vara svåra att hitta i själva avtalsregistret, personerna uppger även att de kontaktar upphandlingsenheten när det behövs. Personerna uppger dock att det är tidskrävande att "ringa runt" för att få svar. Av intervjuerna framkom vidare att inom personernas respektive verksamheter hade man god koll på ramavtalen, däremot om verksamheten behövde göra inköp av sällanvaror hade personerna mindre god koll.

I påstående: *Jag har tillgång till den avtalsinformation jag behöver för att känna mig säker i rollen som slutattestant*, svarade 45 % att de instämmer helt och 39 % svarade att de instämmer delvis. Av de intervjuade svarade personerna att de har full kontroll på att de attesterade rätt leverantör för den inköpta varan. Var de osäkra vid något tillfälle frågade de alltid inköparen på respektive ställe.

Av enkätresultaten framgår att respondenternas kännedom kring uppföljning av avtalstrohet varierar kraftigt. Till påståendet "*uppföljning avseende avtalstrohet sker löpande*" svarade drygt hälften att de "*instämmer helt*" alternativt "*instämmer delvis*". Resterande är således mer negativt inställda till påståendet, och mer än var sjunde svarande valde svarsalternativet "*stämmer inte alls*".

Den uppföljning som sker på verksamhetsnivå uppges i våra intervjuer vara välfungerande och tillräckligt omfattande för att beslutsattesterande funktioner ska känna sig trygga i sina respektive roller. Inom vissa verksamheter framhålls att avtals- och inköpsrelaterad uppföljning läggs in i systemet i samband med ordinarie uppföljningsaktiviteter. Detta härleds bland annat till övergripande målsättningar om andel specifika produkter eller annan målrelaterad data. Av våra intervjuer framgår att de ramavtal som finns också används i största möjliga utsträckning, men att de mer inköpsfrekventa verksamheterna ibland tvingas gå utanför ramavtalen och genomföra direktupphandlingar för att tillgodose den dagliga driften.

Av intervjuer framgår vidare att det finns utvecklingsbehov som är relaterade till den modell som används avseende beställningar av sjukvårdsmateriel. Modellen baseras bl.a. på att sjukvårdsverksamheterna beställer materiel via ett centralstyrt förråd. Syftet är dels att tillhandahålla materiel på ett lättillgängligt sätt till sjukvården, dels möjliggöra en god avtalstrohet genom att förrådet sköts av en och samma enhet. I våra intervjuer framhålls dock att sjukvårdsverksamheterna ibland genomför direktupphandlingar och därmed inte använder förrådet i den utsträckning som det är tänkt. Detta bidrar således till att upphandlade avtal inte följs, liksom försämrade möjligheter till en effektiv inköpsprocess.

Detta utvecklingsområde framhålls specifikt beröra Region Norrbotten och i mindre utsträckning omfatta de kommuner som också använder sig av förrådet. Även leveransen av varor fick kritik när det gäller det centralstyrda förrådet. Viktigt här är att sprida information och kunskap vad gäller upphandling, inköp och avtal.

Region Norrbotten har en internkontrollplan men vid granskningstillfället fanns i denna inga internkontrollaktiviteter som var relaterade till avtalstrohet. Däremot i riskinventeringen/riskbedömningen till 2018 års internkontrollplan var *Efterlevnad av avtal* ett av områdena för riskbedömningen. Förväntad/önskad funktion eller resultat är att alla inköp baseras på avtal. Riskerna och konsekvenserna bedöms till: Okunskap, avtal saknas, avtalskatalogen upplevs svår. Följderna kan bli ekonomiska konsekvenser, skadestånd och att man inte följer LOU. Här pågår ett utvecklingsarbete och kontroll planeras till år 2019.

I enkäten ställdes en fråga kring hur personen går till väga när verksamheten ska inhandla varor. Av svaren att döma går förfarandet rätt till väga genom att verksamheten kollar i avtalskatalogen, hittas inte information där går personen vidare och frågar upphandlingsenheten. En av beskrivningarna var något ”felaktig”, där personen svarade att om inte varor finns i beställningsportalen inhandlades varorna lokalt och att personen där hade ett beställningsunderlag för fakturering.

I enkäten ställdes vidare en fråga om hur arbetet med hantering av regionens avtal kan förbättras? Av svaren framkom bättre planering och uppföljning, skapa ramavtal för inhyrda läkare, mer lättillgängligt, utveckling av avtalskatalogen, många svarade även att det fungerar bra.

2.3.3. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att regionstyrelsen har tagit fasta på den kritik som riktades i och med granskningen 2013.

Bedömningen grundar sig bland annat på den omorganisering som skett från 2014 och framåt, det vill säga att samla upphandlare under en och samma enhet men även bildandet av den nya enheten strategiskt inköp. Sammantaget har detta gjort att Regionen fått ett tydligare helhetsgrepp över området, men även en plattform att utgå ifrån när det gäller olika utvecklingsprojekt. När det gäller iakttagelserna från 2013 har Regionen förbättrat samtliga punkter, men vi ser att det fortsatt finns förbättringsområden så som exempelvis uppföljning av avtalstrohet.

Den revisionella bedömningen avseende centrala kontrollrutiner är att regionstyrelsen har säkerställt tillgång till vissa resurser för kontroller i och med att den nya enheten för strategiskt inköp bildades. Centrala kontroller och uppföljning bedöms dock inte ske i tillräcklig omfattning, men vi ser att ett utvecklingsarbete bedrivs.

Bedömningen grundar sig bland annat på att det finns risker i att inte göra tillräckliga kontroller, vilket kan innebära bristande köptrohet/avtalstrohet och leda till att otillåtna direktupphandlingar genomförs.