

Materialförsörjning och upphandling/inköp

Region Norrbotten

Oktober 2020

Projektledare Hans Forsström, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare Erik Jansen, Ida Pelli

Kvalitetssäkrare Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1 Bakgrund	3
2.2 Syfte och revisionsfrågor	3
2.3 Revisionskriterier	4
2.4 Avgränsning	4
2.5 Metod	4
3. Materialförsörjning	6
3.1 Regler och riktlinjer	6
3.2 Risk- och konsekvensanalys	9
3.3 Regionens krisberedskap	11
3.4 Utvecklings- och åtgärdsområden	14
3.5 Regionstyrelsens styrning och kontroll	16
4. Upphandling/inköp	18
4.1 Regler och riktlinjer	18
4.2 Åtgärder för att säkerställa internkontrollen	20
4.3 Forum för samordning och erfarenhetsutbyte	22
4.4 Regionstyrelsens styrning och kontroll	23
4.5 Åtgärder baserat på av revisionens tidigare konstaterade brister	26
5. Avslutning	28
5.1 Sammanfattande revisionell bedömning	28
5.2 Rekommendationer	29

1. Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en bedömning av materialförsörjning samt upphandling/inköp. Granskning har syftat till att bedöma om materialförsörjning samt upphandlingsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår samlade bedömning är att:

- Materialförsörjningen bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt sätt, samtidigt som den interna kontrollen inte är helt tillräcklig inom området.
- Upphandling/inköp bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt sätt, samt med en inte helt tillräcklig intern kontroll.

Bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet i rapporten.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer kopplat till materialförsörjningen:

- Att regionstyrelsen säkerställer att Länservice roll och uppdrag tydliggörs inom regionen.
- Att regionstyrelsen tillser att de åtgärder som framförs i regionens risk- och sårbarhetsanalys formaliseras i en åtgärdsplan så att löpande uppföljning och kontroll inom området möjliggörs, i detta fall särskilt kopplat till materialförsörjningen.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer kopplat till upphandling/inköp:

- Att regionstyrelsen vidtar aktiva åtgärder i syfte att säkerställa att organisationens upphandlingsbehov fångas upp på ett tydligt sätt tidigt i upphandlingsprocessen, samt att styrelsen vidtar åtgärder som ytterligare stärker internkontrollen inom upphandlingsområdet framgent.
- Att regionstyrelsen analyserar vilka effekterna skulle vara av att införa en enhetlig e-handelslösning, utifrån att de system som nyttjas idag inte är helt kompatibla med varandra. Detta bedömer vi även vara en viktig del för att ytterligare stärka såväl ändamålsenligheten samt internkontrollen inom området. Kopplat till området ser vi även som en nödvändig åtgärd att fler produktgrupper snarast införs i e-handeln. Detta för att kunna nå önskvärd utveckling inom området.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Region Norrbotten upphandlar varje år varor och tjänster för betydande belopp. Bristfälliga rutiner vid upphandling och hantering av avtal riskerar leda till ekonomiska förluster och/eller minskat förtroende för regionen. Regionen köper in och förbrukar mängder av förbrukningsartiklar årligen för kostnader som uppgår till tiotals miljoner kr. Det kan handla om allt från plasthandskar till mer avancerad vårdutrustning. Det är av stor vikt att det finns regler och riktlinjer för vilka som får besluta om inköp av förbrukningsartiklarna och dessutom att det finns styrning och kontroll över lagerhållning samt hur uttag ur centrala och lokala lager/förråd får ske. Utan tillräcklig kontroll över inköp och materialförsörjning finns risker att onödigt mycket köps in att det förekommer svinn och rena stölder, eller att nödvändigt material inte finns att tillgå när det behövs.

Under hösten 2019 har det från andra regioner framkommit att byte av leverantör inneburit att förbrukningsartiklar inte har kunnat levereras i tid till de berörda regionerna med bl a inställda operationer som följd. Noteras kan att den statliga utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap fått ett tilläggsdirektiv om att se över hur samhället kan förebygga och hantera risksituationer som uppstår trots att det inte finns någon yttre påverkan, som en naturkatastrof eller ett krig i närområdet. Det är således av stor vikt att vid upphandlingar ställa tydliga krav på externa leverantörer avseende leveranssäkerhet såväl som på den egna organisationens anpassning till gällande avtalsvillkor. Detta så att materialförsörjningen kan ske på ett robust sätt, samt att vid behov förena leveransproblem med vitesmöjligheter liksom att säkerställa att glapp i leveranserna inte uppstår vid ev byten av leverantörer. Vidare finns risker om förrådshanteringen inte är effektiv att inköp görs från andra leverantörer än de som regionen har avtal med och då till högre kostnad och eventuellt även med svårigheter att garantera att regionens kvalitetskrav upprätthålls.

Tidigare granskningar inom upphandlingsområdet har visat att landstinget/regionen inte har haft en tillräcklig intern kontroll avseende bl a avtalstrohet och hantering av avtal med externa leverantörer. I sammanhanget har revisionen lämnat rekommendationer till styrelsen, ex-vis att överväga införandet av ett systemstöd för uppföljning av inköp.

Sammantaget visar dessa granskningar att upphandlingsverksamheten är ett fortsatt utvecklingsområde för regionen och att risker finns för att avtalstrohet och inköpsprocessen inte är optimala vilket kan medföra betydande ekonomiska och förtroendemässiga konsekvenser för regionen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om materialförsörjning samt upphandlingsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor har bildat underlag för att pröva om respektive delområde bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Materialförsörjning

- Finns regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för att säkerställa en god materialförsörjning?
- Har risk- och konsekvensanalyser genomförts kopplat till materialförsörjningsprocessen?
- Är materialförsörjning i tillräcklig grad beaktad i regionens krisberedskap?
- Har utvecklingsområden och ev risker kopplade till materialförsörjning identifierats och bedrivs ett aktivt arbete för att åtgärda dessa?
- Utövar regionstyrelsen i rimlig grad styrning och kontroll inom granskningsområdet?

Upphandling/inköp

- Har tillräckliga åtgärder inom upphandlingsområdet vidtagits baserat på av revisionens tidigare konstaterade brister?
- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?
- Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?
- Finns etablerade forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas regionens företag i rimlig grad i detta?
- Utövar regionstyrelsen i rimlig grad styrning och kontroll inom granskningsområdet?

2.3 Revisionskriterier

- LOU (2016:1145)
- LUF (2016:1146)
- Kommunallagen (2017:725) 6 och 12 kap
- Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)
- Regioninterna styrdokument inom området

2.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats i huvudsak till år 2020, men tidigare åtgärder och beslut med inverkan på dagsläget har också beaktats.

2.5 Metod

Vi har genomfört analys av för granskningen relevant dokumentation. Detta har innefattat bland annat genomgång av statistik och andra underlag som beskriver

regionens kontroll av avtalstillämpning/ köptrohet. Därutöver har kompletterande intervjuer och telefon- och e-postavstämningar genomförts med nyckelpersoner inom verksamheten:

- Regiondirektör
- Ekonomidirektör
- Säkerhetsstrateg kris och beredskap
- Divisionschef, närsjukvård Gällivare-Kiruna, Kalix och Piteå
- Utredare inom regionala utredningskontoret
- Enhetschef; Redovisningsenheten, Leverantörsenheten, E-handelskontoret, Regionarkivet
- Tf. inköpschef/upphandlingschef
- Upphandlare med särskilt uppdrag för avtalsuppföljning
- Tf. Divisionschef Division service
- Tf. fastighetschef
- Projektchef inom regionfastigheter
- Verksamhetschef administrativt stöd och utveckling
- Verksamhetsutvecklare/strateg, Division service
- Verksamhetschef samt enhetschef inom Länservice
- Verksamhetsutvecklare, Länservice

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats av Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor inom Public Sector på PwC. Kvalitetssäkringen innefattar genomläsning och analys av utkast av rapport innan färdigställande av rapportens utformning i förhållande till uppdragsbeskrivningen.

Innan rapporten fastställts har dessutom samtliga personer som varit föremål för intervju och/eller avstämning getts möjlighet att faktakontrollera rapporten. Detta innebär att de beretts möjlighet att läsa de iakttagelser vi beskriver i syfte att återkoppla om vi framfört faktafel eller på annat sätt beskrivit omständigheter/processer på ett sådant sätt att det inte lämnar förutsättningar för en rättvisande bedömning inom området. Utifrån erhållna synpunkter inom ramen för vår faktakontroll har vi slutligen genomfört en slutvärdering, fastställt våra bedömningar samt upprättat rekommendationer inom området.

Utöver nämnda funktioner ovan har även regionstyrelsens ordförande getts möjlighet att faktakontrollera rapporten och komma med återkoppling inför rapportens fastställande.

3. Materialförsörjning

Division Service verksamhetsuppdrag beskrivs enligt följande "Division Service ska på ett optimalt sätt styra, leda och producera stödfunktioner till Region Norrbottens verksamheter. Vi ska fungera som kompetenscentrum inom våra ansvarsområden och ge god service genom att verka för hög kvalitet, effektivitet, tillgänglighet, en väl fungerande samverkan och ständig utveckling. Verksamheten utförs dels i Region Norrbottens egen regi, dels genom entreprenadverksamhet.". Inom Division Service återfinns Länservice, som i korthet bland annat beskriver sitt verksamhetsuppdrag enligt följande "Vi arbetar för att nödvändigt material ska finnas vid respektive vårdinrättning.", samt "Vi ser till att den som har behov av hjälpmedel får den bästa lösningen som finns att tillgå".

Utifrån den särskilda roll som Division Service med verksamhetsområdet Länservice har inom Region Norrbotten inleds vår granskning nedan med att utgå från styrningen av denna verksamhet.

3.1 Regler och riktlinjer

lakttagelser

Inom Division service finns Länservice, som levererar hjälpmedel och material till alla verksamheter i regionen. Divisionsplanen för Division service är styrande för den verksamhet som Länservice bedriver. Utifrån Divisionsplanen har Länservice upprättat en verksamhetsplan för verksamhetsområde Länservice. Därtill finns upprättade rutiner/riktlinjer om del i styrningen för Länservice verksamhet.

Tabell 1 nedan redovisar särskilda verksamhetsuppdrag inom Divisionen med bäring på materialförsörjningsområdet i syfte att nå de övergripande målen inom Divisionen år 2020. Till respektive punkt redovisas även den uppföljning som görs i Divisionens delårsrapport per april 2020.

Särskilda verksamhetsuppdrag	Uppföljning i Divisionens delårsrapport per april 2020
Färdigställa införandet av det nya WMS-systemet ¹ för materialförsörjningen. Vidta åtgärder för att systemet ska fungera optimalt. Införa nya arbetssätt så lagerarbetet blir effektivt.	I delårsrapporten per april 2020 beskrivs att projektet under tertialen övergått i förvaltning. Systemet uppges användas av lagerpersonalen i deras arbete med att plocka beställda varor. Division Länsteknik har involverats för att utreda viss prestandaproblematik inom området. Fördelar med nya systemet som nämns är att det effektiviserar arbetet på lagret

¹ WMS är en förkortning av engelskans; Warehouse Management System. Ett WMS-system är ett system där lagerhanteringen kan utföras digitalt.

	när medarbetarna får händerna fria att plocka varor istället för att hålla i listor som ska bockas av.
Säkerställa robust försörjningskedja av förbrukningsmaterial till hälso- och sjukvården.	Divisionen har fått fortsatt uppdrag att utreda hur regionens materialförsörjning kan bli robust vid höjd beredskap, efter tidigare genomförd förstudie inom området. Projektet har dock inte fortskridit under stora delar av år 2020 då Covid-19 påverkat organisationens drift i övrigt. Vi erhåller dock information om att ett uppstartsarbete genomförs under hösten år 2020 kopplat till området.
Översyn av ekonomiska modellen för hjälpmedel	Uppdraget följs inte upp/redovisas inte i delårsrapporten. I vår granskning erhåller vi dock information om att översynen ej påbörjats pga. resursbrist inom verksamheten. Däremot framgår att arbetet kommer att startas upp när resursbristen är avhjälp.
Genomlysna materialförsörjning och hjälpmedel och vidta eventuella åtgärder	Projektkontoret har genomfört genomlysning av materialförsörjningsprocessen och hjälpmedelsverksamheten. Dessa har, enligt delårsrapporten per april 2020, under april avrapporterats till regiondirektören, regionens ledningsgrupp och till politiken. Därefter har rapportering till regionstyrelsen skett genom regiondirektörens rapport.
Utvärdera det nya transportavtalet	Transporterna med DB Schenker uppges enligt delårsrapporten överlag fungera bra. Leveranser från Länservice har fungerat mycket bra redan från start men det har varit en del inkörningsproblem med leveranserna till kund. Bland annat i Piteå där det hänt att leveranser lämnats på fel plats hos kunderna. Det har även framkommit att en del leveranser inte genomförts på utsatt dag vilket inneburit att vissa artiklar blivit förstörda under transport. Enligt delårsrapporten behöver kvaliteten på fakturorna från Schenker förbättras. Det uppges att utredning och uppföljning inom området pågår. Vi erhåller även information om att avtalsmöte har hållits med transportbolaget DB Schenker under september år 2020, varefter en handlingsplan upprättats för att åtgärda de brister som uppmärksammats. Arbetet pågår även med att fortsätta granska felaktiga fakturor samt hantera

	<p>dem gentemot leverantör. Arbetet är inte slutfört pga resursbrist under pandemin, men arbetet fortgår. Lista på felaktiga fakturor finns och den arbetas igenom tillsammans med leverantör. Fakturor med felaktigheter är inte utbetalda och där utbetalning skett, innan felen uppmärksammades behandlas med leverantör genom krediteringar.</p>
--	--

Tabell 1 - särskilda verksamhetsuppdrag inom Division service år 2020, samt uppföljning enligt delårsrapport per april 2020.

Vi har därtill erhållit *uppföljning Länservice 2020* vilken beskriver de planerade aktiviteterna, ansvariga för dess genomförande samt tidplan för genomförande. Aktiviteterna listas utifrån skalan *ej startat, enligt plan, lite problem* samt *stora problem*. Området lageroptimering samt upprättande av rutiner och checklistor för material beskrivs från mars månad utgöra *stora problem*. I övrigt fortlöper listade åtgärder *enligt plan*.

I vår granskning har vi även erhållit dokumentet *Processbeskrivning material* (2019-12-03) vars syfte anges vara att *Lagerhålla och distribuera verksamheternas behov av förbrukningsmaterial*. Processbeskrivningen anger processen från behov till resultat, vilka förutsättningar som finns för processen, kunderna samt deras krav och behov av processen, närliggande processer samt mätsystem och viktiga leverantörer och samverkanspartner.

Vid våra intervjuer framkommer att även om för Division service är styrande för den verksamhet som Länservice bedriver, upplever verksamhetsföreträdare att roller och ansvar för Länservice är otydlig. Vid de intervjuer vi genomfört framhålls att den tydligaste roll- och ansvarsbeskrivning som finns för Länservice verksamhet går att läsa i regionens beredskapsplan (se närmare om beredskapsplanen nedan i vår rapport). Vidare framhålls att det i tid för vår granskning genomförs en översyn avseende regler, delegationsordning samt övrig styrning av Länservice verksamhet, och därmed även grunden för regionens materialförsörjning.

Länservice levererar material till regionens verksamheter. Utifrån ett kommunikationsperspektiv mellan beställande enheter och Länservice framhålls att det uppmärksammats utvecklingsområden avseende möjligheten för verksamheterna att erhålla information i de fall det finns restnoterade produkter eller störningar i leveransprocessen. Regionen genomför i tid för vår granskning en översyn för att framgent tillförsäkra en robust försörjningskedja (se kommentar kopplat till projektet utifrån delårsrapport per april 2020 ovan).

En del i det kommande utvecklingsarbetet för att just säkerställa en robust materialförsörjning uppges vara att stärka kompetens för medarbetare inom de

beställande verksamheterna. Vid översyn inom området har regionen funnit att det idag ofta är individer med varierande kunskapsnivå som ansvarar för att säkerställa att beställning och lagerhållning fungerar på ett ändamålsenligt sätt inom vårdverksamheterna. Utöver att stärka berörd personals kompetens framhålls även vikten av att regionen framgent analysera hur tekniska/automatiserade system kan tillämpas för att skapa ett jämnare och mer robust försörjningsflöde inom regionen.

Bedömning

Vår bedömning är att det *delvis* finns regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för att säkerställa en god materialförsörjning.

Bedömningen baseras på att styrningen inom området främst sker genom nedbrytning av Divisionsplan till verksamhetsplan och därtill upprättande av regler och riktlinjer inom området. Samtidigt visar vår granskning att såväl verksamhetsansvariga med ansvar för materialförsörjningen inom regionen, men även övriga verksamhetsföreträdare, framhåller brister i styrningen över främst Länservice verksamhet. Därtill framhålls även att förutsättningarna för effektivt informationsutbyte avseende beställning/leverans mellan beställande verksamheter och Länservice är ett utvecklingsområde.

3.2 Risk- och konsekvensanalys

lakttagelser

I regionstyrelsens protokoll från sammanträdet 2019-10-03 framgår att styrelsen har fastställt risk- och sårbarhetsanalys 2019 enligt föreskrifter från MSB. I analysen upptas materialförsörjning som ett riskområde. En närmare redogörelse över materialförsörjningsprocessens del i nämnd risk- och sårbarhetsanalys redogörs för längre fram i rapporten. I jämförelse med motsvarande analys från 2015 har en riskkälla som skattats utifrån sannolikhet och konsekvens tillkommit, nämligen materialförsörjningsbrist.

Länservice inom Region Norrbotten som levererar hjälpmedel och material till alla verksamheter i regionen, har i sin verksamhetsplan för år 2020 upprättat en riskbedömning. Riskbedömningen tar i huvudsak upp följande riskområden:

- Risk att införande av nytt system och nya arbetssätt för lagerarbete inte leder till sänkta kostnader som planerat.
- Leveranssäkerhet, då detta beskrivs ha varit ett problemområde under flera år.
- Förvaltning av verksamhetsområdets IT-system utifrån att Länservice ej har stöd från länsteknik.
- Att verksamheten ej klarar att genomföra utvecklingsarbete i den takt som är nödvändig.
- Risk att perspektivet medarbetare påverkas negativt under pågående omställningsarbete.

- Svårigheter att rekrytera vissa yrkesgrupper.
- Risk att verksamhetsområdet Länservice ej klarar att sänka kostnaderna i den takt som krävs. Kostnadssänkningen beskrivs även innebära risk för kvalitetsförsämringar.

Inom ramen för vår granskning har vi härutöver erhållit följande riskbedömningar inom material/materialförsörjningsområdet samt riskbedömningar som omfattar Länservice lokal/lager:

- Riskbedömning avseende kompaktlager inom Länservice (oktober 2017)
- Riskbedömning avseende material till hemmaboende (december 2016)
- Riskbedömning avseende stängd entré till Länservice (oktober 2019)
- Riskbedömning avseende truckkörning inom Länservice (november 2018)

Därutöver har följande riskbedömning genomförts särskilt kopplat mot Covid-19:

- Riskbedömning med handlingsplan Covid-19, Länservice material (september 2020)
Riskbedömningen beskriver ett antal riskområden med tillhörande risk/händelsebeskrivningar utifrån effekterna av coronapandemin.
- Riskbedömning Covid-19, inköp upphandling (mars 2020)
Följande riskvärden anges för denna riskanalys:
 - Låg 1 - 8
 - Medel 9 - 15
 - Hög 16 - 25

Säkerställa leverans av kritiska produkter (riskvärde 25):

Representant från Inköp ingår i Regionövergripande forum för Covid-19, Omfördelning av arbetsuppgifter inom inköp för att möjliggöra detta.

Säkerställa leverans av kritiska produkter (riskvärde 25):

Säkerställa att korrekta uppgifter gällande lagersaldon finns. Inköp har påtalat problemet för Länservice som äger åtgärden

Säkerställa leverans av kritiska produkter (riskvärde 25):

Säkerställa att kritiska produkter levereras till prioriterade verksamheter. Inköp har påtalat problemet för Länservice som äger åtgärden

Samtliga ovan listade riskbedömningar kopplat till Länservice verksamhet samt effekterna av Covid-19 tar upp riskområden som därtill beskrivs utifrån de bedöma konsekvenser och effekter som riskerna kan leda till.

Vår granskning visar att materialförsörjning ej ingår i Region Norrbottens riskanalys inför upprättande av internkontrollplan 2020 (RS 2019-10-03 § 183).

Bedömning

Vår bedömning är att det har genomförts vissa risk- och konsekvensanalyser kopplat till materialförsörjningsprocessen.

Vår bedömning baseras på att regionstyrelsen tydligt identifierat materialförsörjning som ett riskområde i regionens risk- och sårbarhetsanalys (vi redogör närmare för detta område längre fram i rapporten).

Vi noterar även att Länservice har fastställt ett antal riskområden i sin verksamhetsplan för år 2020. Dessutom har enskilda områden/processer och händelser föranlett riskbedömningar inom området.

Utvecklingsområde som vi noterar är att regionstyrelsen tydligare beaktar området materialförsörjning inom ramen för sin riskinventering- och bedömning inom området.

3.3 Regionens krisberedskap

lakttagelser

Enligt Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) ska analys ske över vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa samt hur detta kan påverka regionens verksamheter. Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Av MSB:s föreskrift 2015:4 framgår att risk- och sårbarhetsanalys ska upprättas för varje mandatperiod och ska fastställas av regionens ledning. Föreskriften ställer även krav på vilka rubriker som ska ingå i risk- och sårbarhetsanalysen.

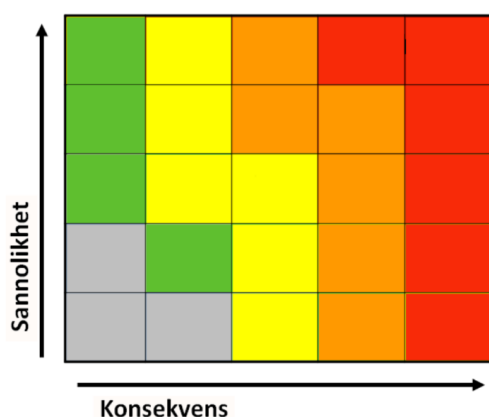
I lag och föreskrift ställs krav på att regionens risk- och sårbarhetsanalys ska kompletteras med en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Även denna ska upprättas för varje ny mandatperiod. I MSB 2015:4 anges vad planen ska innehålla. I planen regleras bland annat hur arbetet ska organiseras. Syftet med planen är att stärka regionens krisberedskap

Region Norrbottens Risk- och sårbarhetsanalys framhåller en rad områden som kan komma att påverkas vid en extraordinära händelse. Under avsnitt 4, *Identifierade kritiska beroenden för Region Norrbottens samhällsviktiga verksamhet*, framhålls följande sårbarheter och kritiska beroenden kopplat till materialförsörjning:

- Brist på försörjning av olika slag.
- Brist på transportresurser.
- Vid brand på sjukvårdsinrättning kan brist på lokaler och medicinsk utrustning uppstå.

Analysen framhåller att Region Norrbotten är beroende av att tillgången av förnödenheter, sjukvårdsmaterial, läkemedel etc. är så god som möjligt för att regionen skall kunna hantera effekterna av en extraordinär händelse. Analysen tar därmed upp materialförsörjningsprocessen dels som ett område som kan komma att påverkas vid extraordinära händelser, dels som ett område vars funktion behöver upprätthållas för att regionen just skall klara effekterna av en sådan händelse. Vidare beskriver risk- och sårbarhetsanalysen vikten av att regionens IT-system fungerar för att verksamheten skall kunna tillförsäkra sig försörjning i tillräcklig mängd, då i stort sett alla beställningar av varor och tjänster enligt analysen sker via IT-stöd.

I risk- och sårbarhetsanalysens avsnitt 5 redogörs för identifierade och analyserade risker för Region Norrbottens ansvarsområde. Identifiering och analys av risker har genomförts utifrån nedan riskkarta (figur 1)



Figur 1. Riskkarta från regionen Risk- och sårbarhetsanalys 2019.

Respektive riskområde har värderats utifrån en femgradig skala: från mycket låg risk (grå) till mycket hög risk (röd). Utifrån denna värdering återfinns följande beskriven risk kopplat till materialförsörjning;

- Brist på försörjning av olika slag, t ex sjukvårdsmaterial, läkemedel, drivmedel, livsmedel, textilier m m

Ovan risk beskrivs som hög risk (röd). Notera även att ovan listad brist avseende försörjning är det enda område i avsnittet *Identifierade och analyserade risker för landstingets ansvarsområde* (avsnitt med värdering utifrån sannolikhet och konsekvens) som tillkommit i 2019 års risk- och sårbarhetsanalys jämfört med Region Norrbottens analys inom området från år 2015. Området material nämns dock inom andra avsnitt i analysen från år 2015, men då ej med en skattad riskvärdering utifrån sannolikhet och konsekvens.

Vidare beskrivs under avsnitt 7, *Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom Region Norrbotten och dess ansvarsområde*, i risk- och sårbarhetsanalysen att:

- Försörjningen av material till verksamheten är en identifierad sårbarhet. Denna måste fungera i alla lägen. Om brist på ex vis sjukvårdsmaterial, läkemedel, livsmedel, drivmedel m m uppstår kan stora störningar i verksamheten bli följden.

Risk- och sårbarhetsanalysen avslutas i avsnitt 8 med ett antal listade behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat. Ett av dessa områden är:

- Materialförsörjning

Kopplat till åtgärdsbehov framhålls i risk- och sårbarhetsanalysen att ett internt projekt med målet att minska sårbarheten skulle påbörjas under 2019.

Vår granskning visar att den riskanalys som upprättats under 2019 till stora delar är en revidering/uppdatering av tidigare analyser. Enligt uppgift har analysen tagits fram med vissa förenklade arbetssätt jämfört med tidigare år. Detta beror främst på tidsbrist i analysprocessen. Processen kom att bedrivas i större grad från central nivå än, som tidigare, genom medverkan av ansvariga tjänstepersoner i linjeorganisationen.

Det finns inte någon formaliserad *aktivitetsplan* som tydliggör löpande status avseende de åtgärds punkter som finns i regionens risk- och sårbarhetsanalys.

Vi finner att regionstyrelsen ej fattat några vidare beslut om åtgärder eller krav om återrapportering utifrån de identifierade riskerna i risk- och sårbarhetsanalysen samt dess identifierade åtgärdsbehov.

I *Regiondirektörens rapport* från 10 december 2019 framgår att utvecklingsrådet² har beslutat om att en förstudie ska genomföras för att utarbeta en plan för etablering av en robust försörjningskedja som ska kunna säkerställa försörjningen av sjukvårdsmaterial vid förhöjd beredskap och krisläge.

I *Division service årsrapport från 2019* framgår uppföljning av uppdraget att *Utreda möjligheter att säkerställa försörjningsflödet för förbrukningsmaterial till hälso- och sjukvården vid kris eller katastrof*. Slutrapport beskrivs vara klar och presenterad för utvecklingsrådet. Som nämnts tidigare har Divisionen fortsatt uppdrag att utreda hur regionens materialförsörjning kan bli robust vid höjd beredskap.

Bedömning

Vår bedömning är att materialförsörjningen i tillräcklig grad är beaktad i regionens krisberedskap.

Vår bedömning baseras på att materialförsörjningen upptas i genomförd risk- och sårbarhetsanalys, samt att beskrivningar finns över de effekter som störningar inom området kan innebära för regionens verksamheter. De risker som uppmärksammats har även utmynnat i att åtgärder för att stärka området fastställts.

Utvecklingsområde för framtiden som noteras är att även tydliggöra processen för hur fastställda åtgärder hanteras inom regionen i syfte att säkerställa att ansvarig politisk

² Utvecklingsrådet är ett utskott från regionens ledningsgrupp med särskilt fokus på samordning, koordinering, prioritering och styrning av stora och övergripande utvecklingsprojekt som har för avsikt att introduceras eller implementeras i någon av regionens verksamheter (Region Norrbottens årsredovisning 2018, sid 41).

nivå ges förutsättningar att löpande följa hur de identifierade bristerna omhändertas och avhjälpas.

3.4 Utvecklings- och åtgärdsområden

lakttagelser

Inledningsvis skall nämnas de utvecklingsområden som regionen arbetar med kopplade till materialförsörjning och som nämns under denna revisionsrapports tidigare revisionsfrågor.

I *Regiondirektörens rapport* från 13 november 2019 framgår att regionen, utifrån att flera regioner i Sverige har problem vad gäller materialleveranser, följer utvecklingen noggrant och gör kontinuerliga nulägesanalyser samt tar löpande beslut om förändringar behöver göras. Dock noteras att i Region Norrbotten är läget stabilt vad gäller in- och utleveranser från Länservice.

I *Regiondirektörens rapport* från 9 juni 2020 framgår att materialförsörjningen fortsatt är en stor utmaning. Direktören beskriver att material kopplat till covid-19 har tagit slut och varit svåra att få tag i. Utifrån detta har regionens personal arbetat hårt med att hitta lösningar för att få utlevererat rätt material till rätt mottagare i tid. Nya lösningar har fått prövas. Detta i form av bl.a. ersättningsprodukter, andra leverantörer, begränsningar av beställningar och prioritering av produkter och kunder. I rapporten beskrivs vidare att ett beredskapslager håller på att byggas upp för att säkra materialtillgången inför en eventuell andra och tredje våg av covid-19. Direktören rapporterar även till styrelsen att regionen sedan en tid hyr externa lokaler för lagring. Detta dels på grund av utrymmesbrist på Länservice, men även då regionen nu lagerhåller brandfarlig vätska i de mängder som behövs utifrån rådande pandemi. Möjligheter att utöka lagringsytan ytterligare utreds, skriver direktören.

I samma rapport den 9 juni 2020 till regionstyrelsen beskriver regiondirektören att pandemin föranlett samarbeten över enhetsgränser. Enheter inom materialförsörjning, som lager och inköp, beskrivs ha dagliga möten och har hjälps åt för att tillgodose sjukvårdens behov av covid-material. Administrativa enheter från Administrativt stöd och utveckling har stöttat Länservice kontinuerligt med att märka och packa produkter. Många enheter har bidragit med resurser till inventering av sjukvårdsmaterial, för att möta de förutsättningar som följer av rådande situation.

Vid regionstyrelsens sammanträde 2020-09-15 behandlas ärendet *Coronapandemins effekter på fullgörande av regionstyrelsens uppdrag*. I ärendet beskrivs att Region Norrbotten behöver anpassa sin verksamhet så att den kan bedrivas med hänsyn till covid-19 under lång tid framöver, även om vissa scenarier visar på avtagande behov av covidvård. Rapporten framhåller att det är troligt att ett nytt normalläge innebär bestående förändringar med hänsyn till infektioner som påverkar bemanning, materialförsörjning och behov av nivå på beredskapslager, utökad städning, lokaler, ökade enskilda sjukresor med taxi och mindre samordning av taxiresor.

Som förslag till åtgärder framhålls att framgent beakta följande:

- Styrande dokument behövs som säkerställer att Region Norrbotten fortsatt ska vara proaktiv och reagera snabbt på förändringar i omvärlden som påverkar Norrbotten.
- Ett övergripande beslut om vilken nivå av beredskapslager som ska finnas.

Vid regionstyrelsens sammanträde 2020-09-15 lämnar regiondirektören i sin rapport följande information kopplat till materialförsörjning: materialförsörjningen uppges ha fungerat bra under sommaren. Både personlig skyddsutrustning och sjukvårdsmaterial till IVA finns på lager. Upphandlingsenheten i regionen har deltagit i en nationellt samordnad upphandling av andningsskydd (FFP3). Rapporten lyfter fram att i juni kom första leveransen av andningsskydd och detta kommer att ske månadsvis hela 2020. För att klara materialförsörjningen har regionen samarbetat med andra regioner, både tagit emot och skickat iväg material. Aktiviteter pågår för att säkra material inför kommande vaccinationer mot covid-19. För att säkra tillgången till skyddsutrustning har beredskapslager nu byggts upp för att klara tre månaders förbrukning. Lageryta finns i form av 160 pallplatser på Kalix sjukhus och 100 pallplatser hos Schenker.

I vår granskning har vi erhållit *Revisionsrapport internrevision processrevision tillhandahållna varor* daterad 2018-10-15. Revisionen är en internrevision ledd av företrädare från Division service utifrån ISO 9001:2015. Revisionen listar ett antal avvikelser vilka summerat utmynnar i att rapporten föreslår följande förbättringsförslag:

- Upprätta och etablera arbetssätt för informationsöverföring till de som är involverade i relevanta delprocesser då produkter eller produktförpackningar förändras
- Upprätta nätverk i syfte att förstärka delaktighet, samsyn och förståelse i hur processerna samverkar med varandra.
- Transportprocessen ägs av FM³, bra om den beskrivs tydligare tillsammans med transportsamordnaren.
- Beakta arbetet med processer i högre utsträckning t ex APT. Diskutera och klargör vilka processer den egna verksamheten är involverade i, skapa processförståelse och gemensam kravbild
- Återkoppling på avvikelser och vidtagna åtgärder bör tas upp i hela arbetsgruppen för att främja lärandet.
- Det finns behov av en avtalsansvarig och upphandlingsgrupp med tillräckliga befogenheter och mandat.

I vår granskning har vi även erhållit en upprättad handlingsplan utifrån ovan listade förbättringsförslag.

Därtill skall nämnas att regionen efter effekterna av coronapandemin identifierat brister i materialförsörjningsprocessen. Vid intervjuer framhålls att lärdomarna av de störningar som pandemin inneburit på försörjningsflödet föranlett att regionen framgent kommer att

³ FM är ett verksamhetsområde inom Division Service. FM är en förkortning av engelskans Facility management, och avser ledning och styrning av resurser och tjänster vid upprätthållandet av att en byggnad eller fastighet ska kunna fungera effektivt.

analysera organisationen som sådan samt dess processer för att åtgärda de uppmärksammade bristerna inom området.

Bedömning

Vår bedömning är att det delvis har identifierats utvecklingsområden och ev risker kopplade till materialförsörjningen och att det delvis bedrivs ett aktivt arbete för att åtgärda dessa.

Vår bedömning baseras på att regionen dels identifierat ett antal utvecklingsområden vilka vi redovisar redan i de tidigare revisionsfrågorna i denna revisionsrapport. Vår bedömning är dock att dessa utvecklingsområden inte identifierats genom någon systematisk analys inom området materialförsörjning. Materialförsörjning tillkom som riskområde utifrån en värdering av sannolikhet och konsekvens först i 2019 års risk- och sårbarhetsanalys (området beskrivs i 2015 års analys, men värderas aldrig utifrån en riskkarta), och vi kan inte spåra några andra större analyser inom området som föranlett aktiva åtgärder för att avhjälpa brister. De åtgärder som listas i risk- och sårbarhetsanalysen är dessutom inte formaliserade i någon dokumenterad aktivitetsplan. Däremot ser vi att regionstyrelsen löpande erhållit viss rapportering gällande frågor om materialförsörjningsprocesserna inom Region Norrbotten. Bland annat har effekterna av Covid-19 föranlett att regionstyrelsen vid sitt sammanträde i september analyserade vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att materialförsörjningsområdet fungerar väl även framgent.

3.5 Regionstyrelsens styrning och kontroll

lakttagelser

I Division service Divisionsplan 2020-2022 beskrivs att Divisionens åtgärder för att nå uppsatta mål i verksamheten är följande, med bäring på materialförsörjning:

- Säkerställa robust försörjningskedja och robusta livsmedelsflöden

Inom perspektivet verksamhet återfinns regionfullmäktiges strategiska mål *en effektiv, säker och hälsofrämjande verksamhet med god jämställd kvalitet oavsett leverantör*. Regionstyrelsens framgångsfaktor *Hög säkerhetskultur genomsyrar verksamheterna* har brutits ned av Division service i Divisionsmålet *En trygg och säker miljö för patienter, besökare och medarbetare*. Som styrmått återfinns bl.a. *leveranssäkerhet material*. Ingångsvärdet i oktober 2019 anges till 83%. Målsättningen med styrmåttet är att det under 2020 skall nå 95% och 2022 bibehålla målet om 95%.

Vidare anges i Division service Divisionsplan 2020-2022 följande strategiska åtgärder inom regionens perspektiv, Inom perspektivet verksamhet återfinns målet *En trygg och säker miljö för patienter, besökare och medarbetare* där åtgärden *säkerställa försörjningsflödet för förbrukningsmaterial och livsmedel till hälso- och sjukvården vid kris eller katastrof* beskrivs.

Vad gäller styrning inom området bör här nämnas vad som framgår under denna revisionsrapports första revisionsfråga där verksamhetsföreträdare framhåller att det

delvis upplevs råda en otydlig styrning gällande Länservice verksamhet och därmed grunden för regionens materialförsörjning.

I regionstyrelsens protokoll från 2020-03-06 framgår att Divisionernas årsrapporter från 2019 följs upp, §35. För Division service framgår att det sker ett omställningsarbete för bland annat materialförsörjningsprocessen, vilket syftar till att undersöka hur kostnadseffektiva processerna är.

I regionstyrelsens protokollet från 2020-05-06 framgår under §77, att styrelsen beslutar att godkänna undantag för garanti vid förskotts betalning av samordnade inköp av skyddsutrustning och intensivvårdsmaterial med andra regioner i samband med Covid-19

I *Regiondirektörens rapport* från 2020-04-01 framgår att för att säkerställa materialförsörjningen hanteras från och med 16 mars alla materialbeställningar till Länservice lager manuellt, p g a covid-19.

I *Regiondirektörens rapport* från 2020-05-06 framgår en uppföljning av verksamheter pga corona. För Division länssjukvård står bl.a: I och med att en stor del av länets kirurgiska kapacitet (lokaler, personal, förbrukningsmaterial, läkemedel) tas i anspråk för intensivvård har volymen planerade operationer minskat med ca 75 procent.

Vi vill här nämna den rapportering som regionstyrelsen erhållit som vi redogör för ovan under revisionsfrågan *Har utvecklingsområden och ev risker kopplade till materialförsörjning identifierats och bedrivs ett aktivt arbete för att åtgärda dessa?*

Under sommaren 2020 har det i media uppmärksammats att Region Norrbotten via Länservice sålt varor till privata aktörer, samtidigt som det påvisats oklarheter gällande om och i så fall på vilket sätt regionen kan vara leverantör av varor genom lager till länets kommuner. Genom detta har aktörerna potentiellt kunnat köpa skattesubventionerade och lågt prissatta produkter. Allt detta i strid med lagstiftningen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Enligt uppgift i relaterade mediala artiklar har regiondirektören initierat en genomlysning av Länservice verksamhet. I vår granskning noterar vi även att denna, av media hänvisade genomlysning, resulterat i att Regionen under september 2020, via KPMG:s konsultrapport *Kartläggning av Länservice säljverksamhet*, erhållit genomlysning av berört område.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen delvis utövar tillräcklig grad av styrning och kontroll inom granskningsområdet.

Vår bedömning baseras på att regionstyrelsen formulerat mål inom området som kommit att vara styrande för verksamheten, även om vi genom tidigare revisionsfrågor samtidigt noterar att styrningen delvis upplevs som otydlig, främst kopplat till Länservice uppdrag. Vår granskning visar vidare att regionstyrelsen löpande följer upp området utifrån de mål som finns fastställda, även om vi samtidigt noterar inte minst de brister som uppmärksammats gällande brister i kontroll över på vilket sätt regionen säljer varor till länets kommuner, samt till privata aktörer.

4. Upphandling/inköp

Inledningsvis inom området upphandling och inköp bör nämnas den organisatoriska nulägesbilden. Området är dels organiserat inom ekonomi- och planeringsavdelningen inom regiondirektörens stab genom strategiskt inköp, vars uppdrag framgår av figur 2 nedan. Inom Division Service finns även upphandling och inköp samt e-handelskontoret. Dessutom framgår av figuren nedan det uppdrag som regionfastigheter tidigare till del haft. Vad gäller regionfastigheter vill vi särskilt uppmärksamma på vad som nämns längre fram i vår rapport om förändrad styrning gällande regionfastigheters uppdrag för upphandling och inköp.



Figur 2. Organisationsskiss över regionens upphandlingsfunktioner.

4.1 Regler och riktlinjer

lakttagelser

Underlaget *Verkställighetsbeslut och avtalstecknande*, 2019-02-21, syftar till att fastställa beslutsfattandet för övergripande verkställighetsbeslut och vem som är behörig att underteckna skriftliga avtal med bindande verkan för region Norrbotten.

I *Regiondirektörens vidaredelegation*, 2020-02-07, beskrivs delegeringen till regiondirektören (RD) samt vidaredelegation. Gällande upphandlingsärenden framgår exempelvis att RD får fatta beslut om att tilldela kontrakt för upphandling av varor och tjänster enligt LOU. Detta är i sin tur vidaredelegerat till Enhetschef för upphandling.

Ytterst styrande för inköpsarbetet inom regionen är *Riktlinje för inköp*, vilken reglerar på vilket sätt regionen skall bedriva sitt inköpsarbete.

Av regiondirektörens rapport från 30 januari 2019 framgick att en *Upphandlingsplan för 2019* har tagit fram. Upphandlingsplanen visar de annonserade upphandlingar av varor

och tjänster som behöver påbörjas under gällande år till följd av att avtal löper ut. Planen visar även behovet av helt nya upphandlingar.

Vidare framgår att det inom regionen finns en *Inköpsstrategi 2017-2020*, vilken beslutades 2016-12-03 av dåvarande landstingsstyrelsen. En handlingsplan inom området tas årligen tagits fram. Handlingsplanen upprättas för att säkerställa att arbetet utvecklas mot målen i strategin. Under 2020 har planen haft följande prioriterade åtgärder:

- Utveckla planering och prioritering av inköpsbehov
- Utveckla uppföljning av avtal och inköpskostnader
- Göra det enkelt för verksamheten att köpa rätt
- Förbättra arbetssätt och metoder för ökad täckningsgrad (upphandlade avtal)
- Ökad samverkan med andra kommuner, landstinget och regioner samt deltagande i nationella nätverk.

I regiondirektörens rapport från 28 januari 2020 framgår att en upphandlingsplan för 2020 har tagits fram. Det har även gjorts en uppföljning av inköpsstrategin likt föregående år. Under 2019 har aktiviteter i handlingsplanen varit bl a inköpsbehov, avtalsförvaltning, ökad medvetenhet om inköp, e-handel och samverkan. Därtill erhåller vi information i vår granskning om att klassificering även sker i olika avtalsnivåer i syfte att kunna göra rätt prioriteringar vid behov.

I vår granskning har vi erhållit följande anvisningar för styrning inom området:

- Anvisning för avtalsförvaltning (upprättad 2018-04-10 av regiondirektören)
- Anvisning för direktupphandling (upprättad 2020-01-08 av inköpschefen)
- Anvisning för upphandling av varor och tjänster (upprättad 2020-03-09 av regiondirektören)
- Anvisning inventering av inköpsbehov och planering av upphandlingar (upprättad 2019-04-02 av regiondirektören)

Vi har även erhållit dokumentet *Roller och ansvarsfördelning under upphandlingsprocess och avtalsförvaltning*, daterad 2018-08-09. Vem som godkänt/upprättat dokumentet framgår ej. Dokumentet beskriver att *Enheten för upphandling och inköp har till uppgift att, tillsammans med verksamheten, genomföra upphandlingar för att tillgodose Region Norrbottens behov av köp av varor och tjänster*. Dokumentet beskriver därefter rollerna för avtalsägare, verksamhetsansvariga, upphandlare, upphandlingsgrupp, kontaktperson för upphandlingsgrupp, MT/IT/Projektledare, operativ/ansvarig inköpare, materialkonsulent samt hjälpmedelskonsulent.

Vi har i vår granskning via Regionens ledningssystem erhållit processbeskrivningarna avseende följande tre områden: Att administrera avtal, att beställa samt att upphandla.

Samtliga tre processområden har en tydlig processbeskrivning med länkade tillhörande rutindokument vilka samtliga redogör för rutinerna per delprocessområde.

Vid våra intervjuer framhålls att regler och riktlinjer inom området har förtydligats sedan tiden för föregående granskning inom området. Våra intervjuer visar att området av företrädare inom organisationen idag till stor del upplevs omfattas av tydliga och ändamålsenliga regler och riktlinjer.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning.

Vår bedömning baseras på att vi i vår granskning kan styrka att det utarbetats regler och riktlinjer inom området. Vår bedömning är att dokumenten lämnar förutsättningar för att styra området på ett ändamålsenligt sätt i tillräcklig omfattning. Vår bedömning stärks även genom att våra intervjuer visar att verksamhetsföreträdare framhåller dokumentationen inom området som tydlig.

4.2 Åtgärder för att säkerställa internkontrollen

lakttagelser

I Division service årsrapport för år 2019 nämns följande insatser för att säkerställa internkontrollen inom området:

- Puls- och kvalitetsmöten mellan verksamhetsområdena *Länsservice Material* och *Administrativt stöd och utveckling Inköpsenhet* har startats upp i syfte att förbättra samarbetet mellan enheterna, leveranssäkerheten och ett gemensamt arbete.
- Det nya arbetssättet för regionens gemensamma upphandlingsarbete har bidragit till tydligare roller och ansvarsfördelning. Verksamheterna som har behov av avtal förstår vikten av att avsätta resurser för upphandlings- och styrgrupper. Ytterligare utvecklingspotential är att avtalsägare behöver ha en tydlig målbild och en plan för vilken tjänst/produkt som kan lösa behovet samt säkerställa en gemensam tidsplanering för genomförandet. Upphandlingsenheten planerar att införa uppföljningsmöten med verksamhetsansvarig/upphandlingsgrupp när avtal har löpt i 12-18 månader. Upphandlingsenheten ska fortsätta vara en del i inventering och planeringsarbetet tillsammans med strategiskt inköp inför fastställande av upphandlingsplan.
- Återrapportering av uppdrag E-handelsprojekt från projekt till drift
Från januari 2019 har projektet övergått till drift. Förvaltningsorganisation är på plats. Arbete pågår i tvärfunktionell arbetsgrupp med deltagare från olika verksamheter. Plan för e-handel 2019 har reviderats i samråd med Strategiskt inköp. E-handelsanslutningar via Raindance prioriterades under 2019. Stort fokus i arbetsgruppen har varit att få till fullständig e-handel i alla delprocesser vilket har gjort att det blivit svårt att få med alla leverantörer då det kan innebära utvecklingskostnader. I dagsläget är endast åtta leverantörer anslutna för handel, främst inom tandvård och läkemedel. I sammanhanget skall nämnas att regionen idag, utöver Raindance, även inom vissa områden nyttjar systemet Visma.

- Utredda förutsättningar och behov av en kundtjänst för råd och stöd i inköps-, upphandlings- och avtalsfrågor (Inköpdirekt). Strategiskt inköp som gav Divisionen utredningsuppdraget har dock tagit beslut att bordlägga utredningen till förmån för e-handel. Dock skall särskilt nämnas att vi inom ramen för granskningens faktakontroll erhåller återkoppling från nyckelpersoner inom upphandling/inköp som framhåller att det är deras uppfattning är att området ej är bordlagt samt beställningen fortfarande är aktuell och att Division Service arbetar vidare med frågan.

Vad gäller e-handel så framkommer vid ett flertal av våra intervjuer att verksamhetsföreträdare ser utveckling inom e-handelsområdet som väsentligt utifrån att regionen idag tillämpar två system som inte bedöms harmonisera samt därmed ge de positiva synergieffekter som ett sammanhållet e-handelssystem kan ge organisationen.

Som ett led i att stärka den interna kontrollen inom upphandlingsområdet finns verksamhetsföreträdare inom upphandlingsenheten som ansvarar för att genomföra stickprovskontroller på befintliga avtal. Under år 2020 uppges att stickprov har påbörjats, men pga. effekterna av Covid-19 ej slutförs, inom följande avtalsområde:

- Suturer och stapling
- Hållbar textilförsörjning
- Drift- och förvaltningstjänster VAS
- Ambulans hkp

Därutöver sker även planerade stickprovskontroller på exempelvis pris och leveranstider inom andra avtalsområden.

De stickprov som genomförts har, enligt de uppgifter vi erhållit, visat att det inom Länservice uppstått små differenser, där regionen i huvudsak betalat rätt priser. Det framhålls att det inom Länservice sker automatisk fakturamatchning vilket gör att så fort en faktura inte har rätt pris så går den för manuell handläggning, vilket innebär att fakturan genomgår kontroll och ev. åtgärd. Denna kontrolleffekt uppges även ske per automatik via avtal som avropas via e-handel inom regionen.

Vidare visar vår granskning att det vid stickprovskontroller sker kontroll om rätt vara köpts av rätt leverantör utifrån avtal. Det vill säga, stickprovskontrollerna gör inte endast en avstämning ifall varor köpts från leverantörer inom leverantörsregistret, utan kontroll sker även om de kontrollerade varorna ingår bland de varor/tjänster som regionen har med nämnd leverantör.

Vad gäller arbetet med stickprovskontroller så framförs i vår dialog med verksamhetsföreträdare att de stickprov, och den uppföljning som därmed kan ske inom området kräver omfattande manuell hantering. Regionen uppges idag sakna systemstöd som möjliggör en effektivare uppföljning och kontroll inom samtliga inköpsparametrar.

Som ett ytterligare led i att stärka internkontrollen har regiondirektören avbrutit fastighetsavdelningens tidigare process att ombesörja egna upphandlingar inom fastighetsområdet. Vid våra intervjuer framhålls att skälen till förändringar baseras på

ambitionen att säkerställa att de upphandlingar som sker hanteras av tjänstepersoner med särskild kunskap inom upphandlingsområdet, och där samordning bör ske mellan verksamhetsföreträdare för fastighetssidan och upphandlare. Det uppges att upphandlingar inom området framgent kommer att ske i samarbete mellan Upphandlingsenheten och Regionfastigheter

I dialog med företrädare från fastighetsavdelningen påvisas att avdelningen genomfört ett arbete för att identifiera och analysera de avtal som finns inom avdelningens verksamhetsområde i syfte att kunna prioritera vilka avtal som framgent behöver omhändertas. Vi ser positivt på detta initiativ men måste samtidigt notera att från vår granskning av avtalslistor och intervjuer, framgår att regionen idag inom fastighetssidan har en rad avtal vilka har löpt ut samtidigt som leverantörerna/avtalen alltjämt nyttjas. Behovet av att förnya avtal, alternativt avsluta nyttjandet av leverantörer regionen är i ett avtalslöst tillstånd med, är inom fastighetssidan relativt omfattande. I de flesta fall är de utgångna avtal som nyttjas utgångna sedan något år tillbaka men exempel finns på avtal som löpt för flera år sedan liksom på avtal utan fastställt senast möjligt slutdatum.

Bedömning

Vår bedömning är att det delvis har vidtagits tillräckliga åtgärder för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalslämning och köptrohet.

Vår bedömning baseras på att en rad åtgärder vidtagits i form av införande av stickprovskontroller, arbete för tydligare roll- och ansvarsfördelning, till del inrättande av e-handel samt en analys och åtgärd som föranlett att all upphandling inom regionen skall ske genom upphandlingsenheten och ej ute i enskilda verksamhetsområden.

Utvecklingsområden, där insatser också pågår, är de uppmärksammade bristerna vad gäller upphandling inom fastighetssidan på regionen. Vidare ser vi bristen på en enhetlig e-handelslösning som ett utvecklingsområde då de idag två gällande systemen inte beskrivs vara fullt kompatibla med varandra. Vi ser även att införandet av fler produktgrupper i e-handeln skulle vara en positiv utveckling inom området. Därtill även ökad möjlighet till systemstöd inom regionen för uppföljning inom samtliga inköpsparametrar.

4.3 Forum för samordning och erfarenhetsutbyte

lakttagelser

I region norrbottens strategi för inköp 2017-2020 beskrivs följande styrande förutsättningar avseende samverkan:

- Region Norrbotten ska samverka med andra kommuner, landsting och regioner när detta är ändamålsenligt och leder till ökad samhällsnytta eller nytta för patienten/brukaren.

Vidare återfinns följande framgångsfaktor i strategin:

- Ökad medvetenhet om inköp och dess påverkan på verksamheterna (indikator antalet informationsinsatser och genomförda Divisionsdialoger).

Strategin beskriver även följande prioriterade åtgärder inom området samordning och erfarenhetsutbyte:

- Ökad samverkan med andra kommuner, landsting och regioner samt deltagande i nationella nätverk.

Vår granskning visar att regionen har forum för samordning och erfarenhetsutbyte mellan beställande verksamheter och upphandlingsenheten. Därtill genomförs även samordning och dialog inför avtalsförnyelse där processen planläggs genom deltagande av verksamhetsföreträdare tillsammans med upphandlare inom regionen. I dessa forum involveras dock ej regionens företag.

Vid våra intervjuer framhålls att verksamheten har kommit att involveras i ökad grad för planering av kommande upphandlingar, men att området framgent kan stärkas ytterligare genom att verksamheterna involveras tydligare och tidigare i processen.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns etablerade forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet. Däremot noterar vi att regionens företag ej inkluderas i detta arbete.

I syfte att säkerställa att området framgent ges förutsättningar att fungera ändamålsenligt ser vi positivt på ambitionen att verksamheten involveras på ett tydligt sätt tidigt i upphandlingsprocessen.

4.4 Regionstyrelsens styrning och kontroll

lakttagelser

Av regionstyrelsens protokoll framgår att verksamhetschefen för upphandling löpande informerar styrelsen om beslut om antaganden av leverantörer/deleagtionsbeslut.

Vidare framgår från 2019-02-27 att uppföljning av internkontroll för 2018 behandlats (§55). Det framgår att det för Division Länsteknik har skett en kontroll av inköp, och en inköpsrutin är under framtagande.

I regionstyrelsens protokoll från 2020-03-06 följs internkontroll 2019 upp, §41. Bland annat framgår att det har gjorts en kontroll av leverantörstrohet, d v s hur stor del av inköpen som gjorts från upphandlade leverantörer. Resultatet visar att leverantörstroheten i urvalet var 88,3 %, vilket regionen beskriver som *knappt godkänt*. Snarare framhålls att troheten borde ligga närmare 95 %. Beslut om åtgärder utifrån resultatet är att:

- Se till att regionen har upphandlade avtal motsvarande behovet av inköp (inköpskostnaderna) genom att genomföra samtliga upphandlingar enligt beslutad upphandlingsplan.

- Öka medvetenheten om befintliga avtal till köparna (verksamheterna) för att styra köp mot avtal i syfte att åstadkomma hög leverantörstrohet.
- Öka takten på utveckling av e-handel för att styra köp mot avtal.

I regiondirektörens rapport till regionstyrelsen den 9 juni 2020 till regionstyrelsen beskriver regiondirektören att pandemin föranlett samarbeten över enhetsgränser. Enheter inom materialförsörjning, som lager och inköp, beskrivs ha dagliga möten och har hjälpts åt för att tillgodose sjukvårdens behov av covid-material. Regiondirektören redovisar vidare i sin rapport den 9 juni att ett antal medarbetarförslag har inlämnats. Direktören skriver i sin rapport att förberedelsearbete pågår för en återkoppling på medarbetarförslag gällande inköp, upphandling och avtal.

I Division service årsrapport 2019 (RS 2020-03-04) framgår följande: Gällande Divisionens mål; *Divisionen levererar produkter och tjänster med god kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt över hela länet* framgår att styrmåttet är *Andel genomförda annonserade upphandlingar i förhållande till årligt behov av upphandlade avtal*. Målsättningen är 100% och resultatet för 2019 är 87%, vilket bedöms som delvis uppfyllt.

Inom perspektivet verksamhet återfinns regionfullmäktiges strategiska mål *En effektiv, säker och hälsofrämjande verksamhet med god jämförbar kvalitet oavsett leverantör*. Regionstyrelsens framgångsfaktor effektiv verksamhet. Division service har formulerat målet *Divisionen levererar produkter och tjänster med god kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt över hela länet*. Som styrmått för målet återfinns bl a *Andel lösta upphandlingsbehov*, där ingångsvärde inte anges då måttet är nytt. Målet för år 2020 är dock att måttet når målet om 100% och kvarstannar på denna nivå fram tills år 2022. I Divisionens delårsrapport per april 2020 rapporteras målet som delvis uppfyllt, men med en positiv trend.

Genomlysning av regionens inköpsarbete

Chefen för strategiskt inköp som är placerad inom avdelningen *Ekonomi- och planering*, har fått i uppdrag av regiondirektören att genomlysna regionens inköpsarbete. Syftet med uppdraget har varit att inom ramen för omställningsarbetet göra en genomlysning i syfte att säkerställa effektiva och långsiktigt hållbara inköp och upphandlingar.

Uppdragets omfattning avser:

- En översyn av uppdragen för samtliga verksamheter som hanterar inköp och avtal.
- En översyn av regelverket.
- En översyn av organisation och bemanning.
- En beskrivning av nuvarande roller och arbetssätt.
- En beskrivning av problem och möjligheter kopplat till ledning, styrning och uppföljning.
- En översyn och vidareutveckling av avtalskatalogen.

- Ett förslag till framtida organisation och arbetssätt (nyläge).
- En beskrivning av möjlig kostnadshemtagning

Tidsplanen för genomförande av översynen var januari 2020 till april 2020.

Översynens resultatdel innehåller följande slutsatser:

- En mer samlad inköpsorganisation än idag, som leds av en chef med ansvar för regionens inköpsprocess och ett tydligt funktionsansvar för inköp (se figur 2 i denna rapport för en nulägesbild över vilken upphandlings/inköpsorganisation som gäller i tid för denna granskning).
- Utifrån ovanstående finns två alternativa förslag till inköpsorganisation och två alternativa förslag till var inköpsorganisationen ska vara placerad. De nya organisationsförslagen medför, oavsett alternativ, en förändring i form av färre chefer med inköpsansvar.
- I de nya förslagen får inköpsdirektören/inköpschefen ansvar för regionens inköpsprocess och ett tydligt funktionsansvar för inköpsområdet.
- Inköpsdirektören/inköpschefen får även ett utökat ansvar för genomförandet. Antingen omfattar chefsansvaret hela inköpsorganisationen eller stora delar i form av det strategiska och taktiska utförandet.
- Genom de nya organisationsförslagen minskar otydligheten i ansvaret för ledning och styrning av inköpsarbetet och detta medför även effektivare och kortare beslutsvägar. Regionens inköpsarbete har under de senaste åren varit föremål för flertalet utvecklingsinsatser som lett området framåt.
- Ett antal styrande dokument har tagits fram och tydliggjort ansvar samt arbetssätt. Regionen har idag en bättre planering av kommande upphandlingar samt en god kvalitet och ett ökat genomförande av upphandlingar. Inom kort kan automatiserade uppföljningsrapporter tas ut från datalagret som visar hur regionens inköpskostnader fördelas på olika inköpskategorier, en så kallad spendanalys. Med hjälp av spendanalysen, kan beräkningar göras av de olika inköpskategoriernas *täckningsgrad* – hur stor del av inköpskostnaderna som täcks av upphandlade avtal.
- För att ta inköpsarbetet till nästa nivå behövs ytterligare utveckling av inköpsdata och en mer digitaliserad inköpsprocess. En utbyggd e-handel är en framgångsfaktor för att åstadkomma hållbara kostnadseffektiva inköp. Dessutom finns stora vinster i att avtalsägarna tar ett större ansvar för sina avtal och får en ökad förståelse för kopplingen mellan inköp och ekonomi.
- En samlad inköpsorganisation med tydligare lednings- och styrningsansvar ger regionen bättre förutsättningar att lyckas med uppdraget.

Vi har i vår granskning inte funnit hur ovan rapport från inköpschefen kommit att hanteras inom regionen efter att den överlämnats från inköpschefen.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen i delvis rimlig grad utövar styrning och kontroll inom granskningsområdet.

Bedömningen baseras på att vi ser att styrelsen löpande erhållit åiterrapportering inom området och att det inom regionen delvis bedrivs ett aktivt åtgärdsarbete. Fortsatt utveckling av system och rutiner för avtalstrohet, liksom införande av ett ändamålsenligt och effektivt e-handelssystem, är utvecklingsområden som vi bedömer som väsentliga för att styrningen och kontrollen ska kunna bedrivas i rimlig grad.

4.5 Åtgärder baserat på av revisionens tidigare konstaterade brister

lakttagelser

Tidigare granskningar inom upphandlingsområdet har visat att landstinget/regionen inte har haft en tillräcklig intern kontroll avseende bl a avtalstrohet och hantering av avtal med externa leverantörer. I sammanhanget har revisionen lämnat rekommendationer till styrelsen, ex-vis att överväga införandet av ett systemstöd för uppföljning av inköp. Sammantaget har dessa granskningar visat att upphandlingsverksamheten är ett fortsatt utvecklingsområde för regionen och att risker finns för att avtalstrohet och inköpsprocessen inte är optimala vilket kan medföra betydande ekonomiska och förtroendemässiga konsekvenser för regionen.

Revisorerna granskade senast regionens avtalshantering och överlämnade granskningen till regionstyrelsen i januari 2018 med 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.

Revisorerna överlämnar revisionsrapporten till regionstyrelsen. Svar från regionstyrelsen önskades senast till 2018-03-06. Regionstyrelsen behandlade revisorernas rapport vid sitt sammanträde 2018-05-02.

Regionstyrelsen framhöll i sin behandling av revisionsrapporten att revisionen genomförde en liknande granskning år 2013 som visade att organisationen inte hade tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av avtal. Utifrån de iakttagelser som gjordes vid den tidigare granskningen tydliggjorde regionstyrelsen att revisorerna i sin revisionsrapport nu konstaterar att regionen har förbättrat samtliga punkter, men att det fortfarande finns förbättringsområden. Vid sammanträdet 2018-05-02 lämnade regionstyrelsen följande yttrande till beslutsförslag vid behandling av revisorernas revisionsrapport *Det arbete som genomförts gällande avtalshantering sedan den senaste granskningen 2013 har lett till flera förbättringar, vilket är positivt. Det är dock viktigt att utvecklingen fortgår i syfte att stärka den interna kontrollen.*

Regionstyrelsen beslutade att lägga rapporten till handlingarna utan beslut om vidare åtgärd.

Se dock kommande revisionsfrågor där åtgärder som vidtagits utifrån lämnade rekommendationer, gällande tidigare identifierade brister inom upphandlingsområdet.

Bedömning


Vår bedömning är att tillräckliga åtgärder delvis vidtagits inom upphandlingsområdet baserat på av revisionens tidigare konstaterade brister.

Vår bedömning baseras på att regionstyrelsen i sin behandling av revisionens rapport tydliggjorde att förbättringar skett sedan granskningen år 2013 genomfördes. Detta samtidigt som regionstyrelsen, baserat på den rapportering om åtgärdsarbetet som styrelsen erhöll, konstaterade att det är viktigt att utvecklingen fortgår i syfte att stärka den interna kontrollen. Vad som dock framgått ovan i vår rapport så kvarstår åtgärdsbehov för att säkerställa en tillräcklig internkontroll avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet. Därav bedömer vi även att de åtgärder som vidtagits sedan föregående granskningar är delvis tillräckliga.


5. Avslutning

5.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Område: Materialförsörjning

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för att säkerställa en god materialförsörjning?	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Har risk- och konsekvensanalyser genomförts kopplat till materialförsörjningsprocessen?	<i>Uppfyllt</i>	
Är materialförsörjning i tillräcklig grad beaktad i regionens krisberedskap?	<i>Uppfyllt</i>	
Har utvecklingsområden och ev risker kopplade till materialförsörjning identifierats och bedrivs ett aktivt arbete för att åtgärda dessa?	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Utövar regionstyrelsen i rimlig grad styrning och kontroll inom granskningsområdet?	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Sammantagen revisionell bedömning	Materialförsörjningen bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt sätt, samtidigt som den interna kontrollen inte är helt tillräcklig inom området.	

Område: Upphandling/inköp

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?	<i>Uppfyllt</i>	
Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Finns etablerade forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas regionens företag i rimlig grad i detta?	<i>Uppfyllt</i>	
Utövar regionstyrelsen i rimlig grad styrning och kontroll inom granskningsområdet?	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Har tillräckliga åtgärder inom upphandlingsområdet vidtagits baserat på av revisionens tidigare konstaterade brister?	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Sammantagen revisionell bedömning	<i>Upphandling/inköp bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt sätt, samt med en inte helt tillräcklig intern kontroll.</i>	

5.2 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer kopplat till materialförsörjningen:

- Att regionstyrelsen säkerställer att Länservice roll och uppdrag tydliggörs inom regionen.
- Att regionstyrelsen tillser att de åtgärder som framförs i regionens risk- och sårbarhetsanalys formaliseras i en åtgärdsplan så att löpande uppföljning och kontroll inom området möjliggörs, i detta fall särskilt kopplat till materialförsörjningen.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer kopplat till upphandling/inköp:

- Att regionstyrelsen vidtar aktiva åtgärder i syfte att säkerställa att organisationens upphandlingsbehov fångas upp på ett tydligt sätt tidigt i upphandlingsprocessen, samt att styrelsen vidtar åtgärder som ytterligare stärker internkontrollen inom upphandlingsområdet framgent.
- Att regionstyrelsen analyserar vilka effekterna skulle vara av att införa en enhetlig e-handelslösning, utifrån att de system som nyttjas idag inte är helt kompatibla med varandra. Detta bedömer vi även vara en viktig del för att ytterligare stärka såväl ändamålsenligheten samt internkontrollen inom området. Kopplat till området ser vi även som en nödvändig åtgärd att fler produktgrupper snarast införs i e-handeln. Detta för att kunna nå önskvärd utveckling inom området.

Oktober 2020

*Hans Forsström
Certifierad kommunal revisor
Projekt- och uppdragsledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Region Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-02-12. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.