

Granskning av upphandling och inköp med fokus på avtalsuppföljning

Region Norrbotten

December 2025



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning av upphandling och inköp med fokus på avtalsuppföljning.

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig verksamhet av avtalsförvaltning och avtalsuppföljning med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen och berörda nämnder **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig verksamhet av avtalsförvaltning och avtalsuppföljning med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Är organisationen för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning ändamålsenlig?	Ja	
2. Finns ändamålsenliga och implementerade riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning?	Delvis	
3. Finns fungerande rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Delvis	
4. Finns fungerande rutiner och processer som möjliggör upptäckt av välfärdsbrottslighet och andra oegentligheter vid avtalsuppföljning?	Delvis	
5. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen och berörda nämnder:

- **Inför ett enhetligt och spårbart system för direktupphandlingar:**
 - o Regionstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att ett gemensamt system eller tillvägagångssätt används för kontroll, dokumentation och uppföljning av

direktupphandlingar. Detta ska möjliggöra systematiska stickprovskontroller och säkerställa att direktupphandlingar följs upp och rapporteras på både divisions- och nämndsnivå.

- Regionstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att upphandlingsgränsen för direktupphandlingar efterlevs.
- **Utveckla och genomför regelbundna utbildningsinsatser:**
 - Regionstyrelsen bör ansvara för att avtalsägare och nyckelpersoner får återkommande utbildning om roller, ansvar och rutiner kopplade till upphandling, avtalsförvaltning och avtalstrohet, så att kunskapsnivån blir enhetlig i hela organisationen.
- **Stärk och formalisera rutiner för avtalsuppföljning och riskhantering:**
 - Regionstyrelsen och nämnderna bör utveckla och implementera enhetliga rutiner för regelbunden uppföljning och rapportering av avtal och upphandlingar, både centralt och lokalt. Rutinerna bör även omfatta identifiering och hantering av välfärdsbrott, korruption och andra oegentligheter.
- **Förbättra dokumentation och ansvarsfördelning:**
 - Regionstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att ansvarsfördelningen för uppföljning, dokumentation och återkoppling är tydlig, och att all relevant information dokumenteras på ett enhetligt sätt – särskilt vid avvikelser och hantering av direktupphandlingar.

Innehållsförteckning

Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	8
Organisation	8
Riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning	11
Riktlinjer och processer för avtalstrohet	15
Rutiner och processer för att upptäcka välfärdsbrott och andra oegentligheter	19
Uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet	21
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	29

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. Upphandling och inköp har en stor betydelse för regionens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även stora risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk och om det finns brister i hanteringen av avtal.

Ett antal avslöjanden avseende oegentligheter inom den offentliga sektorn har inneburit en ökad uppmärksamhet på risken för oegentligheter inom dessa organisationer. Offentliga verksamheter arbetar på uppdrag av medborgare. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det väsentligt att det finns tillräckliga kontrollstruktur som motverkar förekomsten av oegentligheter.

Revisorerna genomförde en granskning 2022 av upphandling och inköp. Granskningen visade bland annat att regionen genomfört otillåtna direktupphandlingar och att direktupphandlingar inte dokumenteras i enlighet med riktlinjer och lagstiftning. Det fanns även brister i uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten.

Revisorerna genomförde under 2022 även en granskning om regionens arbete med det förebyggande arbetet mot mutor och korruption (ej specifikt gällande upphandling) samt regionens visseblåsarfunktion. Den sammanfattande bedömningen var att regionens övergripande förebyggande arbete mot mutor och korruption inte var helt ändamålsenligt. Granskningen visade också att inköp och upphandling var områden som återkommande lyfts som riskområden för mutor och korruption.

Med anledning av de brister som lyfts i tidigare revisionsgranskningar samt att upphandling och inköp är ett område som omfattas av stora ekonomiska belopp så finns det anledning att granska detta område under kommande revisionsår med särskilt fokus på uppföljning av avtal.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig verksamhet av avtalsförvaltning och avtalsuppföljning med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

1. Är organisationen för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning ändamålsenlig?
2. Finns ändamålsenliga och implementerade riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning?
3. Finns fungerande rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

4. Finns fungerande rutiner och processer som möjliggör upptäckt av välfärdsbrottslighet och andra oegentligheter vid avtalsuppföljning?
5. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap 1, 6 samt 11 §
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Upphandlingsmyndighetens vägledning för avtalsförvaltning
- Regionfullmäktiges mål och budget 2025
- Regionens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas till regionstyrelsens övergripande ansvar samt till hälso- och sjukvårdsnämnden, regionala utvecklingsnämnden samt hjälpmedelsnämnden i egenskap av avtalsägare. Granskningen fokuserar i huvudsak på år 2025 men avtal som tecknades innan år 2025 kan bli föremål för granskning om dessa har följts upp under år 2025.

Metod

- Genomgång av styrande dokument relevant för granskningen.
- Genomgång av regionstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens, regionala utvecklingsnämnden och hjälpmedelsnämndens protokoll 202501-202510.
- Intervjuer har genomförts med följande funktioner:
 - Tf chef för upphandlingsenheten (regionstyrelsen)
 - Tf Hälso- och sjukvårdsdirektör
 - Regional utvecklingsdirektör
 - Divisionschef – Division Nära (hälso- och sjukvårdsnämnden)
 - Divisionschef – Medicin och akut omhändertagande (hälso- och sjukvårdsnämnden)
 - Divisionschef – Opererande och diagnostisk (hälso- och sjukvårdsnämnden)
 - Divisionschef – Regionstöd (regionstyrelsen och hjälpmedelsnämnden)
 - Redovisningschef (regionstyrelsen)
 - Enhetschef på ekonomistöd (regionstyrelsen)
 - Ordförande och vice ordförande i regionstyrelsen

Inom ramen för granskningen har en registeranalys genomförts av regionens leverantörsreskontra, huvudbok samt centrala avtalskatalog. Eftersom alla regionens avtal inte är samlade på samma ställe, kunde endast de centrala avtalen tas med i registeranalysen. Avtalshanteringen skiljer sig åt mellan nämnderna och hanteras i olika ärendehanteringssystem, vilket gjort att en fullständig jämförelse för de granskade nämnderna ej varit möjlig och analysen har därför genomförts på en övergripande nivå.

Med utgångspunkt i registeranalysen valdes 16 stickprov ut för vilka det inte fanns en träff mellan leverantörsreskontra och avtalskatalog där vi på förhand inte kunde veta vilken verksamhet stickproven tillhör. För dessa begärdes eventuell dokumentation för direktupphandling, eventuellt avtal med tillhörande prisbilaga, attestflöde och attestordning samt eventuellt genomförd och dokumenterad uppföljning av avtalet.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwC:s interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring,

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning ändamålsenlig?

lakttagelser

Organisation enligt styrdokument

Riktlinje Inköp (senast reviderad av regionstyrelsen 2022-09-14) och *Anvisning för avtalsförvaltning* (godkänd 2024-09-16 av regiondirektör), tydliggör att regionstyrelsen har det övergripande ansvaret för att styra och följa upp inköpsarbetet. Division Regionsservice, enhet Inköp och upphandling, har funktionsansvar för området inköp och ansvarar för att samordna regionens inköpsprocess, ta fram styrande dokument samt genomföra planering och viss uppföljning av inköp. Avtalsägarna (verksamheterna) ansvarar för att delta i upphandlingsarbetet och vara delaktiga i uppföljningar av avtal.

Region Norrbottens enhet Inköp och upphandling har till uppgift att, tillsammans med verksamheten, genomföra upphandlingar för att tillgodose regionens behov av varor och tjänster. För att effektivisera och kvalitetssäkra arbetsflödet har flera olika rutindokument tagits fram, däribland uppdragsblanketten *Uppdragsbeställning av upphandling* som syftar till att bekräfta behovet av inkomna upphandlingsuppdrag samt fastställa ansvarsfördelningen under upphandlingsprocessen och efterföljande avtalsförvaltning. Vi har inom ramen för granskningen också erhållit underlaget *Roller och ansvarsfördelning under upphandlingsprocess och avtalsförvaltning* (upprättad 2025-05-15).

Underlaget tydliggör de olika rollerna Avtalsägare, Verksamhetsansvarig, Upphandlare, Avtalsförvaltare, Upphandlingsgrupp, Kontaktperson för upphandlingsgrupp, Projektledare, Operativ/ansvarig inköpare, Materialkonsulent och Hjälpmedelskonsultent. Under respektive roll noteras rollens ansvar och övergripande uppdrag.

Samtliga upphandlade avtal ska ha en avtalsägare, vilket enligt huvudregeln är den divisionschef eller avdelningsdirektör vars verksamhet utgör användaren av avtalet och som har budget för inköp av varorna eller tjänsterna. Avtalsägaren ansvarar bland annat för att initiera upphandlingar, utse verksamhetsansvariga, säkerställa uppföljning av leverans och kvalitet, samt tillse att verksamheten följer avtalet. Vidare kan det för vissa avtal finnas flera avtalsägare, där en av dessa kan ta på sig huvudansvaret i samråd med övriga.

Verksamhetsansvarig utses av avtalsägaren och fungerar som kontaktperson för avtalet under avtalstiden samt är delaktig i implementeringen och kommunikationen av nya avtal. Upphandlaren är kommersiellt ansvarig för avtalet och ansvarar för grundläggande avtalsförvaltning, inklusive prisjusteringar, hantering av kontraktsförändringar och kontakt med leverantörer.

Central organisation för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning

Den centrala upphandlingsenheten ansvarar för att genomföra regionens upphandlingar samt upprätta och teckna avtal. Enheten är organiserad inom division Regionstöd och är uppdelad i tre enheter: Upphandling, Inköp och E-handel. Inköp och Upphandling ansvarar för att tillse regionens behov av varor, tjänster och byggtreprenader genom att genomföra upphandlingar samt upprätta och teckna avtal. Enheten stöttar verksamheterna med förutsättningar för inköp och upphandling enligt gällande lagar, direktiv och regionens egna anvisningar och riktlinjer. I uppdraget ingår även utveckling och support av e-handel, avtalskontroll och uppföljning samt arbete med hållbarhetsfrågor.

Inom enheten finns flera olika funktioner såsom upphandlare, materialkonsulenter, avtalsförvaltare och enhetschef. Upphandlarna har tidigare varit uppdelade mot olika upphandlingsområden, men på grund av hög personalomsättning arbetar de nu mer i team och stöttar varandra över områdesgränser. Upphandlingsenheten ser en styrka i att inte upphandlarna inte är inriktad mot specifika områden/kategorier då de i högre grad kan stötta varandra i arbetet. Avtalsförvaltare ansvarar för att genomföra stickprovskontroller av avtalade priser och parametrar samt planerade uppföljningsmöten med leverantörer.

Inför varje upphandling finns en upphandlingsgrupp som har ett gemensamt ansvar för upphandlingen och representerar regionen som helhet. Gruppen ska ha rätt sammansättning och kompetens för att säkerställa att upphandlingen genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Materialkonsulenter och hjälpmedelskonsulenter bidrar med klinisk expertis och ansvarar för kravformulering, utvärdering av anbud samt implementering och informationsspridning kring nya avtal.

Vidare ansvarar division Regionstöd för att ta fram rutiner för grundläggande avtalsadministration och tillse att dessa tillämpas på samtliga avtal. Divisionen ansvarar även för att det finns en tillgänglig avtalskatalog/avtalsdatabas och deltar i kontroll av avtalade priser vid behov eller enligt plan för stickprovskontroller.

Organisation i verksamheterna

I verksamheterna är ansvarsfördelningen tydlig enligt styrdokumentet, där varje upphandling ska ha en utsedd avtalsägare. Avtalsägaren är ofta divisionschef eller avdelningsdirektör, men det kan finnas vissa undantag. Verksamhetsansvariga utses för att vara kontaktpersoner och driva implementeringen av avtal i respektive verksamhet.

Vid intervjuer bekräftas att roller och ansvarsfördelningen under upphandlingsprocessen upplevs tydlig och att varje upphandling ska ha en utsedd avtalsägare. Vidare framkommer att upphandlingsenheten upplevs vara ett stöd i avtalsförvaltning och avtalsuppföljningsprocessen såväl inom ramen för upphandlingar som upphandlingsenheten genomför som de direktupphandlingar som verksamheten själva upphandlar. Vid intervjuer framkommer att det inte finns någon full kontroll över vilka direktupphandlingar som är aktuella i verksamheten per division då det saknas ett enhetligt system för detta.

Verksamheterna har olika rutiner för att säkerställa att avtal följs och att inköp sker från upphandlade avtal. Det finns processer för att hantera avvikelser och för att återkoppla till berörda chefer.

Materialkonsulenter och ekonomistöd fungerar som stöd för verksamheterna i frågor om inköp, uppföljning och kontroll.

Strukturen med utsedda avtalsägare återfinns i samtliga divisioner, men tillämpningen och de praktiska erfarenheterna varierar något mellan olika delar av organisationen.

Inom Division Medicin och akut omhändertagande framhålls att avtalsägarskapet kan ligga på olika roller beroende på avtalets karaktär, men ofta är det divisionschefen som är avtalsägare. Vid nya upphandlingar involveras verksamhetsföreträdare och controllerfunktioner från ekonomi, och det förs en tydlig dialog kring kravspecifikationer. Enheten Inköp och upphandling upplevs som ett stöd med god kontroll på avtalens löptider och förberedelser inför nya upphandlingar. Stickprovskontroller genomförs centralt och åtgärder vidtas vid avvikelser. Samtidigt konstateras att kunskapen om avtal och följsamhet varierar bland lokala chefer, och att det finns behov av utbildningsinsatser, särskilt ur ett välfärdsbrottsperspektiv.

I Division Nära betonas att det finns tydliga rollbeskrivningar och en struktur för upphandlingar, där avtalsägarskapet är en förutsättning för att kunna upphandla. Vid större upphandlingar bildas en upphandlingsgrupp där både verksamhet och upphandling deltar. Strukturen med roller, processer och rutiner upplevs som bra och tydlig vid större upphandlingar, och det finns kontaktpersoner för olika områden. Dock saknas överblick över antalet direktupphandlingar i divisionen, och det finns brister i utbildning för avtalsägare och i introduktion för nyanställda. Behovet av att vara mer kritiskt granskande och att stärka utbildningsinsatser kring välfärdsbrott och lagstiftning lyfts fram. Dokumentation av leverantörsdialoger sker, men det är oklart var och av vem.

Division Opererande och diagnostik beskriver att divisionschefen kan vara avtalsägare och har övergripande ansvar för uppföljning, men att det är verksamhetscheferna som arbetar mest med frågan i praktiken. Det finns dagliga möten för att lyfta frågor och avvikelser, och en tydlig eskaleringstrappa för ärendehantering. Styrande dokument och anvisningar finns tillgängliga och enheten Inköp och upphandling fungerar som ett stöd. Direktkontakt och dialog är viktiga verktyg för att lösa frågor snabbt. Samtidigt är det oklart hur många direktupphandlingar som görs och det finns ingen systematisk uppföljning för att säkerställa att avtalstrohet upprätthålls. Behovet av att arbeta mer med internkontroll och riskanalyser kopplat till välfärdsbrott lyfts fram, liksom att rapportering till nämnd eller styrelse inte alltid sker systematiskt.

Inom Division Regionstöd är divisionschefen ofta avtalsägare för entreprenadavtal, men det finns även verksamhetsansvariga och projektledare för specifika avtal. Det finns rutiner för leverantörsuppföljning och dokumentation av avstämningar och möten. Samarbetet med upphandlingsenheten beskrivs som nära och rutinerna för att säkerställa att rätt personer är involverade i upphandlingar är tydliga. Stickprovskontroller genomförs på entreprenader och det finns en rutin för att hantera avvikelser. Samtidigt saknas systematisk uppföljning av direktupphandlingar och det är svårt att få överblick över mindre inköp. Avtalskatalogen upplevs som svår att använda, vilket kan leda till att verksamheter inte alltid hittar rätt avtal. Behovet av ytterligare utbildning kring välfärdsbrott och riskbedömningar framhålls även här.

Ekonomienheten har en viktig roll i utbetalningsprocessen och genomför kontroller av nya leverantörer samt manuella och automatiserade kontroller för att motverka välfärdsbrott. Kontroller av avtalstrohet

ligger dock på verksamheterna och inköpsenheten. Det finns rutiner för leverantörskontroller, attest och hantering av bluffakturor, och det pågår arbete med att förbättra utbildningsinsatser och revidera onboarding för chefer. Samtidigt finns behov av löpande utbildningsinsatser, inte bara vid nyanställning, och av att säkerställa att attestanter är uppdaterade enligt delegationsordning och attestreglemente.

Bedömning

Är organisationen för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning ändamålsenlig?

Ja.

Bedömningen baserar vi på att det finns tydliga styrdokument som fördelar ansvar och roller mellan regionstyrelsen och verksamheterna samt inom nämndernas respektive verksamheter. Vidare baserar vi bedömningen på att det finns rutindokument och processer som stödjer både planering och uppföljning av inköp, samt att varje upphandlat avtal har en utsedd avtalsägare med ansvar för uppföljning och efterlevnad. Vi ser positivt på att enheten Inköp och upphandling fungerar som ett stöd för verksamheterna och att det finns strukturer för samverkan och kompetensutveckling. Vi anser att det är en brist att det saknas ett enhetligt system för kontroll av direktupphandlingar och säkerställande av kontinuitet och kontroll i avtalsförvaltningen samt att tillämpningen av rutiner varierar mellan divisionerna, vilket kan försvåra överblick och lärande. Detta visar också på att ansvarsfördelningen kring uppföljning och dokumentation ibland är oklar.

Riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning

Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga och implementerade riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning?

lakttagelser

Styrande principer och ansvar för inköp och upphandling

Regionstyrelsen i Region Norrbotten har antagit *Riktlinje Inköp*, senast reviderad 2022-09-14. I riktlinjer anges övergripande styrande principer för inköp i Region Norrbotten. Syftet med riktlinjen är att skapa förutsättningar för ett inköpsarbete som säkerställer kostnadseffektiv och ansvarsfull hantering av skattemedel. Riktlinjen gäller för Region Norrbottens samtliga verksamheter. Riktlinjen omfattar alla inköp av varor, tjänster och byggtreprenader. Riktlinjen kompletteras av mer detaljerade styrande och vägledande dokument såsom anvisningar, processbeskrivningar, rutiner, checklistor och mallar. Riktlinjen noterar även att all upphandling och inköp ska ske i enlighet med gällande lagstiftning och övriga styrande dokument. Vidare omfattar underlaget att regionstyrelsen har ansvar för att styra och följa upp inköpsarbetet i regionen.

Vid problem med leverantörer är det enligt rutinen *Problem med leverantörer* upphandlarens ansvar att kontakta leverantören och påtala bristerna, särskilt vid omfattande problem såsom avtalstolkning, leveransproblem eller tvister. Avtalsägaren och verksamhetsansvarig involveras vid behov. För avtal med utsedd avtalsförvaltare ansvarar denna för motsvarande arbetsuppgifter. All relevant kommunikation

arkiveras i upphandlingssystemet. Vid avvikelser i avtalstrohet eller inköpsmönster ska dessa rapporteras och åtgärdas enligt rutiner.

Avtalsförvaltning och avtalsuppföljning

Inom ramen för granskningen har vi erhållit *Anvisning för avtalsförvaltning*. I underlaget noteras att Region Norrbottens köp av varor, tjänster och byggentreprenader ska upphandlas enligt *Lagen om offentlig upphandling* (LOU). I upphandlingarna ställs krav på leverantörerna och leveranserna, dessa krav blir sedan villkor i de avtal som tecknas. Region Norrbotten äger ansvar att följa upp och säkerställa att dessa avtalsvillkor efterlevs. För att säkerställa att detta sker på ett strukturerat och resurseffektivt sätt behövs en gemensam struktur för avtalsförvaltning. Anvisning omfattar samtliga av Region Norrbottens upphandlade avtal. Region Norrbottens avtal till följd av LOV omfattas inte av anvisningen.

Anvisningen noterar även att avtalsförvaltningen utgör struktur för hur regionen tar hand om samtliga avtal. Förvaltningen har till uppgift att hålla avtalen levande och aktuella samt styra organisationens köp till avtalade leverantörer. Avtalsuppföljning utgörs av ett antal specifika aktiviteter som syftar till att följa upp olika aspekter av ett avtal. Som exempel på detta noteras att Region Norrbotten betalar rätt priser, att regionen får rätt varor eller tjänster, att avtalad kvalitet levereras och att leverantörerna följer lagar kring mänskliga rättigheter, barns rättigheter, arbetstagarens rättigheter etc.

Direktupphandling och dokumentation

I underlaget *Anvisning för direktupphandling*¹ framgår att direktupphandling får göras när upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. De grundläggande principerna enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) ska alltid beaktas vid direktupphandling. LOU anger krav på dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr. Syftet med anvisningen är att fastställa när och hur direktupphandlingar ska genomföras, hanteras och dokumenteras inom Region Norrbotten. Om direktupphandlingens värde understiger 100 000 kr äger berörd chef i verksamheten rätt att genomföra direktupphandlingen.

Vidare tydliggörs när en direktupphandling får genomföras samt dess krav. Exempelvis får direktupphandlingar genomföras när avtal/ramavtal för de som ska köpas saknas och om direktupphandlingens värde inte överstiger beloppsgräns för direktupphandling. Anvisningarna om fattar att direktupphandlingar är otillåtna om en förlängning av ett upphandlat avtal görs trots att det inte angivits i det ursprungliga avtalet att förlängning är möjlig, om ett upphandlat avtal förändras väsentligt och om det sammanlagda värdet av direktupphandlat avtal överstiger beloppsgränserna i LOU.

Enligt rutinen *Registervård upphandlingssystemet* ska alla direktupphandlingar och tillhörande dokumentation ska arkiveras enligt rutinen för upphandlingssystemet. Vid regionupphandlingar och avtal via Adda eller Kammarkollegiet ska grundinformation och länkar till avtalen alltid anges i systemet. Alla relevanta dokument och uppdateringar ska publiceras i upphandlingssystemet/avtalskatalogen, inklusive avtal, förlängningar, leverantörsbyten, prislistor och tillägg. Kontaktpersoner och leverantörer

¹ Godkänd 2025-08-20, version 8. Ansvarig Ulrika Sundquist.
12 Revisionsrapport

ska vara korrekt registrerade och uppdaterade enligt rutiner. Mejl och dokument som är viktiga för avtalet ska arkiveras enligt gällande rutiner

Ansvarsfördelning och roller

I Region Norrbottens *Anvisning för upphandling av varor och tjänster och entreprenader*² framgår att anvisningens syfte är att fastställa hur upphandlingar ska genomföras i regionen samt tydliggöra ansvarsfördelningen. Anvisningen noteras gälla för regionens alla verksamheter och omfattar upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader. För att genomföra upphandlingar på ett effektivt och affärsmässigt sätt noteras att samverkan behöver genomföras mellan köpande verksamheter (avtalsägarna) och upphandlingsfunktionen (upphandlarna).

Som tidigare nämnts är roller och ansvarsfördelning är tydligt definierade i styrdokumentet. Varje upphandling ska ha en utsedd avtalsägare, oftast divisionschef eller avdelningsdirektör, som ansvarar för uppföljning och efterlevnad. Verksamhetsansvariga utses för att vara kontaktpersoner och driva implementeringen av avtal. Upphandlaren är kommersiellt ansvarig och hanterar grundläggande avtalsförvaltning, inklusive prisjusteringar och kontakt med leverantörer. Materialkonsulenter och ekonomistöd fungerar som stöd för verksamheterna.

Produktinformation och sortimentsförändringar

Vid sortimentsförändringar ansvarar upphandlaren, enligt rutinen *Sortimentsförändringar* för att begära uppdaterad information om produkterna från leverantören. Produktbilder, produktblad och säkerhetsdatablad ska skickas till avroparen och läggas in på rätt plats för inläsning i systemet. Systemförvaltare Visma läser in bilder och dokument i Visma. Vid permanenta ersättningsvaror kontrollerar materialkonsulenter att den nya produkten uppfyller krav och att priset inte överstiger ursprungsvaran. Vid mindre justeringar, såsom nya artikelnummer eller förpackningsstorlek, räcker det att upphandlaren godkänner förändringen och meddelar avroparen.

Hållbarhetsarbete

Region Norrbotten har en dokumenterad *Hållbarhetsplan 2025-2026*³. I underlaget framgår att Region Norrbottens hållbarhetsarbete utgår från Agenda 2030 och de sex politiskt prioriterade hållbarhetsmål regionfullmäktige definierat som särskilt betydelsefulla för organisationen att beakta – oavsett verksamhet. Hållbarhetsplanen redogör för det arbete som är planerat för respektive politiskt prioriterat agendamål för Regionstyrelsens verksamheter.

Syftet med hållbarhetsplanen är att ge en bred och sammanfattande bild av regionens hållbarhetsarbete kommande år. Detta för att underlätta styrning och ledning mot målet om en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar verksamhet. Region Norrbotten arbetar för att främja hållbara inköp genom att ställa hållbarhetskrav i upphandlingar. Styrande dokument och den årliga upphandlingsplanen beskriver

² Godkänd 2024-05-15, version 5. Ansvarig Ulrika Sundquist.

³ Datum för godkännande saknas, version 0.8. Ansvarig Ulrika Åström.

rutiner, processer, ansvar och roller inom upphandling. Genom dialoger med divisioner och avdelningar identifieras och prioriteras hållbarhetsbehov, som sedan integreras i upphandlingsprocessen.

Övrigt om riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av flertalet blanketter och rutiner som till viss del rör området men inte specifikt kopplat till avtalsförvaltning och avtalsuppföljning. I sammanhanget bör också nämnas att respektive avtal också anger former för uppföljning av just det specifika avtalet.

Region Norrbottens styrdokument och processer uppges vid intervjuer finnas i regionens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. För nyanställda medarbetare utses en mentor/handledare som bland annat har till uppgift att visa ledningssystemet och regionens styrdokument. Det finns en upprättad checklista för nyanställda som mentor/handledare tillsammans med den nyanställda har som stöd.

I intervjuerna framgår att det finns en grundläggande struktur av styrande dokument och rutiner för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning inom Region Norrbotten. Flera chefer och funktioner beskriver att riktlinjer och processer är dokumenterade och tillgängliga, och att det finns stöd från upphandlingsenheten vid behov. Samtidigt lyfts att implementeringen av dessa rutiner varierar mellan divisionerna och att det finns utmaningar i att säkerställa att de faktiskt efterlevs i det dagliga arbetet.

Flera intervjupersoner betonar att utbildning och introduktion kring rutiner och ansvar är ett förbättringsområde. Det är inte alltid tydligt för nya avtalsägare vad rollen innebär, och utbildningsinsatser kring upphandling och avtalsuppföljning är ofta beroende av individuella initiativ snarare än en systematisk process. Informationsspridning om nya och uppdaterade rutiner sker ibland via chefskanaler eller vid större förändringar, men det finns behov av mer kontinuerlig och strukturerad utbildning.

När det gäller uppföljning och kontroll av avtal framkommer att det finns centrala rutiner för stickprovskontroller och uppföljningsmöten med leverantörer, men att dessa inte alltid genomförs systematiskt på divisionsnivå. Dokumentation av leverantörsdialoger och avvikelser är ett område där flera chefer uttrycker osäkerhet kring var och av vem informationen ska dokumenteras. Detta kan enligt de intervjuade leda till bristande spårbarhet och försvårar lärande och utveckling inom organisationen.

Bedömning

Finns ändamålsenliga och implementerade riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att regionstyrelsen har dokumenterade riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning, vilka är integrerade i ledningssystemet och kompletteras av styrande dokument för upphandling och hållbarhetsarbete. Då dessa är så pass uttömmande anser vi att nämnderna inte behöver egna riktlinjer på området. Vidare baserar vi bedömningen på att dessa riktlinjer och processer är tillgängliga och att upphandlingsenheten erbjuder stöd vid behov. Vi ser positivt på att det finns centrala rutiner för stickprovskontroller och uppföljningsmöten med

leverantörer. Vi anser att det är en brist att implementeringen av rutiner varierar mellan divisionerna och att det finns utmaningar i att säkerställa att de faktiskt efterlevs i det dagliga arbetet, särskilt avseende systemstöd för uppföljning och säkerställande av enhetlig tillämpning.

Riktlinjer och processer för avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns fungerande rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

lakttagelser

Inom ramen för granskningar har vi erhållit ett antal rutiner kopplat till avtalsförlängning och byte av leverantör. Rutinerna omfattar processen att berörda enheter informeras om förlängning och eventuella prisändringar och att förlängningar dokumenteras och publiceras till berörda.

Som framgår tidigare i rapporten finns det en tydlig struktur i styrdokumentet för att säkerställa avtalstrohet. Enligt dokumentet *Anvisning för avtalsförvaltning av upphandlade avtal* ska varje avtal ha en utsedd avtalsägare som ansvarar för att uppföljning av leverans och kvalitet genomförs samt att verksamheten följer avtalet. För vissa avtal finns även avtalsförvaltare som ansvarar för stickprovskontroller av priser och avtalsparametrar samt planerade uppföljningsmöten med leverantörer. Dessa kontroller syftar till att säkerställa att avtalade villkor efterlevs och att inköp sker från upphandlade avtal. Vid byte av leverantör och avtalsförlängning finns särskilda rutiner som säkerställer att berörda enheter informeras och att nödvändiga kontroller och dokumentation genomförs. Vid direktupphandlingar regleras processen tydligt i särskilda anvisningar, där det bland annat krävs dokumentation och att avtal inte får delas upp för att kringgå beloppsgränser.

Av intervjuerna framgår dock, som tidigare nämnts, att implementeringen av dessa rutiner varierar mellan divisionerna. Flera chefer och funktioner beskriver att det finns processer och rutiner för att säkerställa att inköp sker från upphandlade avtal, men att kunskapen om dessa rutiner och efterlevnaden varierar. Det saknas systematiska stickprovskontroller på divisionsnivå och det finns ingen tydlig spårbarhet av hanteringsavvikelser, vilket försvårar lärande och utveckling. Flera intervjupersoner lyfter även behovet av ytterligare utbildningsinsatser kring avtalstrohet och att det finns utmaningar i att säkerställa att rutinerna efterlevs i det dagliga arbetet. Det framkommer också att det är verksamheterna som ansvarar för att följa upp avtalstrohet i praktiken och att det finns förbättringspotential vad gäller dokumentation och återkoppling av avvikelser. Vid intervjuer framkommer också att det saknas en heltäckande kontroll över antalet genomförda direktupphandlingar och deras specifika innehåll. Vid intervjuer framkommer vidare att utan noggrann översikt över vilka upphandlingar som har upphandlats och vad de omfattar, finns en ökad risk för att avtal inte följs korrekt även om det finns anvisningar och riktlinjer som beskriver tillvägagångssättet.

Stickprov

Inom ramen för granskningen har en registeranalys genomförts av regionens leverantörsreskontra, huvudbok samt centrala avtalskatalog. Eftersom alla regionens avtal inte är samlade på samma ställe, kunde endast de centrala avtalen tas med i registeranalysen. Avtalshanteringen skiljer sig åt mellan nämnderna och hanteras i olika ärendehanteringssystem, vilket omöjliggjorde en fullständig jämförelse för de granskade nämnderna och analysen fick därför göras på en övergripande nivå.

Med utgångspunkt i registeranalysen valdes 16 stickprov ut för vilka det inte fanns en träff mellan leverantörsreskontra och avtalskatalog. För dessa begärdes eventuell dokumentation för direktupphandling, eventuellt avtal med tillhörande prisbilaga, attestflöde och attestordning samt eventuellt genomförd och dokumenterad uppföljning av avtalet.

Vår inledande registeranalys påvisade att den totala inköpsvolymen för regionen som helhet uppgick till ca 5,9 miljarder kronor under perioden januari till september månad år 2025. Av detta täcktes 2,8 miljarder av registrerade avtal, medan resterande 2,7 miljarder inte fanns i avtalslistan. Det betyder inte nödvändigtvis att dessa leverantörer saknar avtal. Vissa är undantagna från upphandlingsplikt, till exempel transaktioner mellan kommuner eller regioner, hyresavtal och ersättning enligt Nationella taxan. Av styrdokumentet för registervård framgår det att vid regionupphandlingar och avtal via Adda eller Kammarkollegiet ska grundinformation och länkar till avtalen alltid anges i upphandlingssystemet. Alla relevanta dokument och uppdateringar ska publiceras i upphandlingssystemet/avtalskatalogen, inklusive avtal, förlängningar, leverantörsbyten, prislistor och tillägg. Vid vår registeranalys har vi identifierat leverantörer där avtal enligt Addas träffar borde föreligga, men där sådana avtal saknas i avtalskatalogen. Detta indikerar att inte samtliga relevanta avtal är införda i avtalsdatabasen.

Av våra 16 stickprov var 3 ej upphandlingspliktiga då dessa berörde antingen hyresavtal eller avtal som bygger på Lag (1993:1652) om ersättning för fysioterapi samt Lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning. För 6 av stickproven fanns inte något avtal för leverantören och för resterande 7 fanns avtal. Nedan följer våra iakttagelser kopplat till stickproven för de inköp där avtal saknas:

Tabell 1 – inköp där avtal saknas

Leverantör	Belopp	Finns dokumentation enligt Konkurrensverkets minimikrav?	Kommentar
Carlsson Konsult & Utbildning AB	116 341	Ej erhållit sådan dokumentation	Inköp gjort av kvinnokliniken. Ingen enskild faktura överskrider 100 000 kr men finns flera inköp från leverantören,
Gothia Fortbildning AB	117 444	Ej erhållit sådan dokumentation	Framgår ej vart inköpet gjorts. Ingen enskild faktura överskrider 100 000 kr men finns flera inköp från leverantören. Om verksamheten tecknat egna avtal under 100 000 enligt direktupphandlingsgränsen finns dessa avtal i Ciceron. Direktupphandling/direktköp kan göras av verksamhet genom inhämtande av offerter eller köp via Service Direkt (inköp-C2). Dokumentation för detta har ej erhållits.
Zenikor Medical Systems AB	186 525	Ej erhållit sådan dokumentation	Inköp gjort inom barnsjukvården. Ingen enskild faktura överskrider 100 000 kr men finns flera inköp från leverantören. Om verksamheten tecknat egna avtal under 100 000 enligt direktupphandlingsgränsen finns dessa avtal i Ciceron. Direktupphandling/direktköp kan göras av verksamhet genom inhämtande av offerter eller köp via Service Direkt (inköp-C2). Dokumentation för detta har ej erhållits.
Duomed Scandinavia A/S	252 203	Ej erhållit sådan dokumentation	Inköp gjort av enheten Inköp och upphandling samt endoskopimottagning. Inköp av skyddsrock (enheten Inköp och upphandling) skedde under pandemiåren av dåvarande leverantör Braun Scandinavia och sen har de bytt till

			Duomed Scandinavia. Upphandlingsförsök har skett men anbud har saknats. Därav direktköp vid behov.
Bevista Sunderby AB	1 176 396	Ej erhållit sådan dokumentation	Inköpen är gjorda av ortopedin. Ingen enskild faktura överskrider 100 000 kr men finns flera inköp från leverantören. Om verksamheten tecknat egna avtal under 100 000 enligt direktupphandlingsgränsen finns dessa avtal i Ciceron. Direktupphandling/direktköp kan göras av verksamhet genom inhämtande av offerter eller köp via Service Direkt (inköp-C2). Dokumentation för detta har ej erhållits.
AF Svets AB	1 275 713	Ej erhållit sådan dokumentation	Inköpet är gjort av Fastigheter. Köpet är direktköp då avtalad leverantör Bravida tackat nej till att utföra tjänsten vid tidpunkt för när behov fanns. Dokumentation saknas.

Granskningen visar att för flera av de granskade leverantörerna har det inte erhållits dokumentation enligt Konkurrensverkets minimikrav. Inköpen har ofta gjorts genom flera mindre fakturor, där ingen enskild faktura överstiger direktupphandlingsgränsen, men det totala beloppet är eller kan bli betydande. Dokumentation och uppföljning varierar mellan verksamheterna, och det finns enligt intervjuade behov av tydligare och mer enhetliga processer för att säkerställa avtalstrohet och efterlevnad av regelverk.

För de inköp där det fanns avtal har vi kontrollerat huruvida inköpet som gjorts är i enlighet med avtalet, om fakturerade priser stämmer och om attesterna är korrekt utförda. Nedan följer en tabell över resultatet.

Tabell 2 – Inköp från avtal

Leverantör	Belopp (SEK)	Korrekt pris?	Avser?	Är fakturan tillräckligt specificerad?	Korrekt produkt eller tjänst?	Korrekt attest	Kommentar
Nordprojekt ering EL AB	37 003	E/T	Projektering, konsulttjänster	Delvis	Troligen	Ja	Priser framgår ej av avtal – går ej att säga om priset är korrekt eller om helt rätt tjänst köpts in.
	28 035	E/T	Konsulter kopplat till el och kraft	Ja	Nej	Ja	Priser framgår ej av avtal – går ej att säga om priset är korrekt. Avtalet avser konsulttjänster inom VS och ventilation men fakturan avser el och kraft.
	24 030	E/T	Konsulter kopplat till el och kraft	Ja	Nej	Ja	Se ovan
Weich Allyn Sverige AB	413 621	E/T	Medicintekniska produkter	Ja	Troligen	Ja	Artikelnummer i fakturan matchar inte prisbilaga vilket gör det svårt

							att avgöra om det är korrekt pris.
	286 353	E/T	Medicintekniska produkter	Ja	Troligen	Ja	Se ovan
	24 720	E/T	Medicintekniska produkter	Ja	Troligen	Ja	Se ovan
Coor Service Management	238 393	E/T	Lokalvård	Ja	E/T	Ja	Fakturorna innehåller fler tjänster än vad som framgår av prisbilagan och det är därför inte tydligt om korrekt pris fakturerats eller om rätt tjänster köpts in.
	238 393	E/T	Lokalvård	Ja	E/T	Ja	Se ovan
	238 393	E/T	Lokalvård	Ja	E/T	Ja	Se ovan
Bussgods i Norr AB	321 401	Ja	Provtransporter	Ja	Ja	Ja	U/A
	321 401	Ja	Provtransporter	Ja	Ja	Ja	U/A
	321 401	Ja	Provtransporter	Ja	Ja	Ja	U/A
Progress Software Svenska AB	4604205	Ja	Mjukvara	Ja	Ja	Ja	U/A
	2387080	Ja	Mjukvara	Ja	Ja	Ja	U/A

E/T= Ej tillämpligt

För vissa leverantörer saknas tydliga prisuppgifter i avtalen, vilket gör det svårt att avgöra om fakturerade priser är korrekta eller om rätt tjänst har köpts in. Det förekommer även att fakturor avser andra tjänster än vad avtalet anger, och ibland är det svårt att matcha artikelnummer eller tjänster mot prisbilagor.

Utifrån vår genomgång av underlagen framträder en varierad bild av avtalstroheten inom de granskade områdena. För flera leverantörer saknas upphandlade avtal helt, vilket indikerar att inköp i vissa fall sker genom direktköp eller direktupphandling utan dokumenterad uppföljning. Där avtal finns, exempelvis för större ramavtal och hyresavtal, ser vi att uppföljning ofta sker ute i verksamheten snarare än centralt, vilket stämmer överens med intervju svaren. I vissa fall är avtalskopplingar otydliga, vilket försvårar kontrollen av att fakturerade tjänster och priser överensstämmer med avtalade villkor. Samtidigt finns exempel på strukturerade processer för attest och beställning, särskilt vid större investeringar, vilket tyder på att rutiner för ekonomisk kontroll fungerar bättre än rutiner för systematisk avtalsuppföljning.

Bedömning

Finns fungerande rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att det genom de regionövergripande styrdokumenterna finns en tydlig struktur för att arbeta med avtalstrohet. Vi ser positivt på att varje avtal ska ha en utsedd avtalsägare med ansvar för uppföljning av leverans och kvalitet, och det finns rutiner för stickprovskontroller samt uppföljningsmöten med leverantörer. Vidare baserar vi bedömningen på att det finns särskilda anvisningar för direktupphandlingar och att processerna är dokumenterade och kända i organisationen. Vi ser positivt på att det finns ett uttalat ansvar för uppföljning i verksamheterna.

Vi anser att det är en brist att implementeringen av rutinerna varierar mellan divisionerna, att systematiska stickprovskontroller på divisionsnivå saknas och att spårbarheten inte alltid är tillräcklig. Enligt vår mening är det en brist att direktupphandlingar genomförs utan tillräcklig dokumentation och att det inte finns någon samlad bild över direktupphandlingarna i regionen. Detta kan tyda på bristande avtalstrohet och försvårar både kontroll och lärande inom organisationen.

Utifrån erhållen data kan vi inte uttala oss på nämndsnivå men resultatet av våra stickprov tyder på att det finns förbättringspotential inom regionen överlag när det kommer till att säkerställa avtalstrohet.

Rutiner och processer för att upptäcka välfärdsbrott och andra oegentligheter

Revisionsfråga 4: Finns fungerande rutiner och processer som möjliggör upptäckt av välfärdsbrottslighet och andra oegentligheter vid avtalsuppföljning?

lakttagelser

Riktlinjer mot mutor, korruption och jäv

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av *Riktlinje mot mutor, korruption och jäv*⁴. Riktlinjen omfattar samtliga medarbetare och förtroendevalda i Region Norrbotten. Riktlinjer noterar att stärka det preventiva skyddet mot korruption och mutor är av största vikt att alla delar av organisationen löpande ser över och uppdaterar sitt skydd i form av dokumenterade rutiner, kontroll av identifierade riskområden samt löpande för samtal utifrån identifierade risker inom sitt respektive arbetsområde. Riktlinjer beskriver allmänt om korruption, mutor, jäv och annat förtroendeskadligt agerande samt ger ett antal exempel på vad till exempel en gåva vara. Enligt riktlinjen redogörs för regiondirektören, regionens medarbetare och förtroendevalda ska efterleva. Exempelvis ska regiondirektören se till att policy och riktlinje mot mutor och korruption efterlevs och hålls levande inom de bolag, föreningar och stiftelser som regionen har ett bestämmande inflytande samt att ansvara för Region Norrbottens visseblåsarfunktion. Som medarbetare och förtroendevald har man bland annat ett ansvar att göra sig väl förtrogen med regionens policy och riktlinje mot mutor och korruption, samt respektera denna i utövandet av tjänsten eller uppdraget och rapportera såväl bisysslor som oegentligheter och väl grundande misstankar om detsamma. Om medarbetare observerar oegentligheter ska i första hand en kontakt med närmaste chef tas. Om det av någon anledning är olämpligt ska kontakt tas med chefens överordnade eller regionjuristen. För att stärka skyddet för anmälare har Region Norrbotten tecknat avtal med en extern aktör som sköter regionens visseblåsarfunktion. Riktlinjen omfattar även att

⁴ Version 6. Ansvarig för underlaget Satu Norsten Manninen. Godkänt datum 2023-05-02.
19 Revisionsrapport

rapporterade händelser där det föreligger risk för att någon medarbetare eller förtroendevald har gjort sig skyldig till brottslig gärning polisanmäls.

Nationell samverkan och utbildningsbehov

I Region Norrbottens årsredovisning 2024 framgår att regionen deltar i Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) nätverk för korruptionsbekämpning och välfärdsbrottslighet. Frågan är nationellt prioriterad och insatser för att förstärka arbetet mot korruption och välfärdsbrottslighet kommer att behöva göras. Behovet av informations- och utbildningsinsatser är stort liksom samverkan med andra myndigheter och kommuner.

I Region Norrbottens delårsrapport framgår att det har genomförts informations- och utbildningsinsatser under året avseende välfärdsbrott samt att välfärdsbrottslighet är ett obligatoriskt område i internkontrollarbetet år 2025.

Medvetenhet och praktisk tillämpning

Vid intervjuer framkommer att det finns en viss medvetenhet i verksamheterna kring välfärdsbrott vilket diskuteras i olika forum. Det finns ingen formellt samverkansforum som specifikt hanterar frågor kring välfärdsbrott. Inför upprättande av internkontrollplan för år 2026 uppges att risker kopplat till välfärdsbrott kommer att beaktas.

Flera divisioner och funktioner lyfter att utbildningsinsatser kring mutor, korruption och välfärdsbrott ofta sker ad hoc snarare än systematiskt. Det finns ett uttalat behov av mer strukturerad och återkommande utbildning, särskilt för nya chefer och avtalsägare. Exempelvis saknas ibland moment om inköp, upphandling och välfärdsbrott i introduktionen för nya chefer, och det pågår arbete med att revidera onboarding och introduktionspaket för att inkludera dessa frågor mer systematiskt. Det finns även en önskan om löpande utbildning, inte bara vid nyanställning, och att utbildningsinsatser ska omfatta hela organisationen.

I praktiken hanteras misstankar om oegentligheter ofta i linjen, där närmaste chef, HR och jurist involveras. Det finns en visselblåsarfunktion, men kunskapen om dess praktiska användning och inkludering i introduktionsmaterial varierar mellan divisionerna. Vid utbildningar och uppstartsmöten diskuteras mutor, jäv och bisysslor, och HR är involverad i processen kring riskbedömning och eventuella åtgärder. Det har tidigare förekommit visselblåsarärenden inom upphandlingsområdet.

Risikanalyser och internkontroll

Risikanalyser kopplat till välfärdsbrott och oegentligheter genomförs på både divisions- och regionnivå. Flera divisioner har identifierat välfärdsbrott som ett prioriterat område i internkontrollplaner, och det sker löpande uppföljning och revidering av risker och åtgärder. Resultat från risikanalyser och internkontroll rapporteras i system som Stratsys och vidare i organisationen. Ytterligare utbildning och utveckling av rutiner efterfrågas för att stärka det kritiska och granskande arbetssättet.

Utmaningar och förbättringsområden

Utmaningar som lyfts är bland annat svårigheter att säkerställa att rutiner och riktlinjer verkligen når ut och efterlevs i hela organisationen, särskilt vid hög personalomsättning och decentraliserat ansvar. Det

finns även behov av att utveckla systemstöd för spårbarhet av hanteringsavvikelser och att skapa mer enhetliga processer för dokumentation och återkoppling av avvikelser. Flera divisioner efterfrågar också bättre stöd för att identifiera och hantera risker kopplat till jäv och korruption, samt att stärka samarbetet mellan olika funktioner vid upphandling och avtalsuppföljning.

Utöver detta lyfts att det finns ett behov av att stärka det kritiska och granskande arbetssättet, särskilt kring avtalstrohet och hantering av välfärdsbrott. Flera divisioner har identifierat utbildningsbehov och ser att rutiner kring riskhantering och internkontroll behöver utvecklas ytterligare för att säkerställa att avtal följs och att oegentligheter upptäcks i tid.

Bedömning

Finns fungerande rutiner och processer som möjliggör upptäckt av välfärdsbrottslighet och andra oegentligheter vid avtalsuppföljning?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att Region Norrbotten har antagit riktlinjer mot mutor, korruption och jäv som omfattar samtliga medarbetare och förtroendevalda, samt att det finns en visseblåsarfunktion och nationell samverkan kring välfärdsbrottslighet. Vidare baserar vi bedömningen på att informations- och utbildningsinsatser har genomförts och att riskanalyser samt internkontrollplaner inkluderar välfärdsbrott som prioriterat område. Vi ser positivt på att det finns en grundläggande medvetenhet i verksamheterna och att risker diskuteras i olika forum. Vi anser att det är en brist att utbildningsinsatser ofta sker ad hoc snarare än systematiskt, att det saknas ett formellt samverkansforum och att rutiner och riktlinjer inte alltid når ut eller efterlevs i hela organisationen. Det finns även behov av att utveckla systemstöd för spårbarhet och skapa mer enhetliga processer för dokumentation och återkoppling av avvikelser. Det saknas tydliga, formaliserade rutiner och processer som direkt kopplar avtalsuppföljning till identifiering av välfärdsbrott. För att stärka kontrollen bör regionen utveckla specifika riskindikatorer, systematiska kontroller och ett samverkansforum för dessa frågor.

Uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?

lakttagelser

Intern kontroll

I regionstyrelsens internkontrollplan 2025 framgår ett antal risker som har bäring på granskningens område. Internkontrollplanen utgår från fyra huvudkategorier av risker:

- **Strategiska risker:** Långsiktiga risker som påverkar organisationens förmåga att nå mål eller utföra sitt uppdrag.
- **Operativa risker:** Risker som påverkar verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet, t.ex. brister i processer, system eller mänskliga fel. Exempel på risk avser otillbörlig påverkan vid

upphandlingar. Anställda utsätts för påtryckningar eller erbjudanden för att gynna specifika leverantörer.

- **Ekonomiska risker:** Risker som påverkar resultat och finansiell ställning. Exempel på risk avser extern påverkan vid upphandling. Leverantörer eller intressenter försöker påverka upphandlingsbeslut för egen vinning, t.ex. genom lobbying eller personliga relationer.
- **Regelefterlevnadsrisker:** Risker kopplade till efterlevnad av lagar, regler och styrande dokument, samt förtroende hos intressenter. Exempel på risk avser mutor och jäv i samband med upphandling. Yttre påverkan, till exempel att leverantör erbjuder gåvor för att få fördelar.

Internkontrollplanerna år 2025 avseende regionala utvecklingsnämnden, hjälpmedelsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden omfattar de ovan angivna huvudkategorierna av risker. Regionala utvecklingsnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden har identifierat flera risker kopplade till välfärdsbrott, vilket däremot saknas i hjälpmedelsnämndens internkontrollplan.

Uppföljning av internkontrollplan delår 2025 finns som bilaga till delårsrapporten per augusti 2025. Utifrån uppföljningen kan vi bland annat utläsa att regionstyrelsen har genomfört utbildningsinsatser inom välfärdsbrott, kontroll av attestregler och uppföljning av större avtal. I hjälpmedelsnämndens uppföljning av internkontrollplan framgår att uppföljning av avtal för hjälpmedel och kontroll av leverantörers efterlevnad är markerade som genomförda. Åtgärder kring direktupphandlingar och vissa stickprov är ej genomförda eller pågår.

Delårsrapport och upphandlingsplan

I Region Norrbottens delårsrapport 2025⁵ framgår att bedömning av utfallet i regionstyrelsens strategiska mål vid årets slut visar att inget av de 9 strategiska målen bedöms uppnås i sin helhet. Sju av de strategiska målen bedöms uppnås delvis och att ett mål bedöms inte kunna nås.

Bedömning av utfallet i Regionala utvecklingsnämndens strategiska mål vid årets slut visar att 4 av de 6 strategiska målen bedöms uppnås. 2 mål mäts inte. Den samlade bedömningen av måluppfyllelsen för regionens finansiella mål och verksamhetsmål för helåret 2025 är att Region Norrbotten har en delvis god ekonomisk hushållning. I delårsrapporten framgår även att det har genomförts informations- och utbildningsinsatser under året och välfärdsbrottslighet är ett obligatoriskt område i internkontrollarbetet.

Vi har inom ramen för granskningen erhållit *Region Norrbottens upphandlingsplan 2025*.

Upphandlingsplanen visar de annonserade upphandlingar som ska påbörjas under 2025 till följd av att avtal löper ut eller att ett nytt köpbehov som kräver upphandling har uppstått. Planen innefattar också de upphandlingar som inte kunnat genomföras under 2024 och därför flyttats över till 2025 års plan samt de som påbörjats under 2024 men med förväntat färdigställande under 2025. Vidare noteras i underlaget att samtliga avtal i upphandlingssystemet klassificeras genom ett standardiserat poängsystem enligt tre kriterier: Avtalets uppskattade värde per år, I vilken omfattning avtalet bedöms att påverka

⁵ Antogs i regionstyrelsen 2025-10-07 § 174
22 Revisionsrapport

kärnverksamheten och Avtalets transaktionstäthet. Vidare framgår att regionledningen årligen fastställer upphandlingsplanen.

Uppföljning i regionstyrelsen och nämnderna

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom protokoll från regionstyrelsen och berörda nämnder för att se när och om de tar upp frågor som rör avtalsuppföljning eller upphandling i övrigt. Utifrån protokollen från regionstyrelsen ser vi att information ges i samband med anmälan av delegationsbeslut löpande, beslut om upphandling av ny lokal för Älvsbyns hälsocentral beslutas 2025-06-03 § 126. I övrigt förekommer uppföljning i samband med den ordinarie rapporteringen i samband med uppföljning av internkontroll och delårs- samt årsrapport. Gällande regionala utvecklingsnämnden samt hjälpmedelsnämnden förekommer rapportering med bäring på området enbart i samband med delårs- och årsrapport samt i uppföljningen av internkontroll. Avseende hälso- och sjukvårdsnämnden sker uppföljning av upphandlingar och avtal främst via återkommande punkter om delegationsbeslut och särskilda uppföljningsrapporter (t.ex. Vårdval primärvård). Detaljerade beslut om specifika upphandlingar eller avtalsuppföljningar kan ibland återfinnas i bilagor eller underlag till protokollen. Protokollen visar att det för regionstyrelsen och nämnderna finns en struktur för att återkommande följa upp verksamhet, men explicit uppföljning av avtal/upphandling är inte alltid en egen punkt utan kan ingå i bredare rapportering eller kontrollpunkter

Uppföljning i verksamheterna

Som tidigare nämnts finns det en grundläggande struktur för rutiner kring upphandling, avtalstrohet och avtalsuppföljning, men tillämpningen varierar mellan divisionerna. Flera intervjupersoner beskriver att det i praktiken ofta är svårt att få en samlad överblick över direktupphandlingar och småköp, och att dokumentationen av dessa är bristfällig eller otydlig. Exempelvis saknar vissa divisionschefer och avtalsägare tydliga verktyg för att följa upp vilka direktupphandlingar som faktiskt genomförs inom den egna divisionen.

Det framkommer även att ansvarsfördelningen kring uppföljning och dokumentation ibland är oklar, särskilt när det gäller vem som ansvarar för att dokumentera leverantörsdialoger och avvikelser. I vissa fall hanteras avvikelser och förbättringsåtgärder lokalt inom verksamheten, utan att dessa rapporteras vidare på en övergripande nivå eller systematiskt återkopplas till ledningen. Detta försvårar lärande och utveckling inom organisationen

Vidare framkommer att vissa divisioner har utvecklat rutiner för regelbundna avstämningar och stickprovskontroller, särskilt inom områden med stora inköpsvolymmer eller särskilda risker, medan andra saknar sådana systematiska uppföljningar. Ekonomienheten har påbörjat ett arbete med att automatisera kontroller och förbättra utbildningsinsatser för attestanter, men ser fortsatt utmaningar i att säkerställa att rutiner efterlevs i hela organisationen.

Uppföljning av specifika avtal

Inom ramen för granskningen har vi begärt in eventuell avtalsuppföljning för våra stickprov och erhållit uppföljning för några av dem enligt nedan;

Bussgods i Norr AB

Uppföljning av provtransporter har skett regelbundet genom återkommande transportmöten, extramöten vid särskilda avvikelser samt löpande dialog mellan Region Norrbotten och leverantören Bussgods. Möten har hållits månadsvis eller vid behov, särskilt vid större avvikelser eller inför förändringar i transportsystemet. Vid dessa möten har både avvikelser, tekniska lösningar och rutinförbättringar diskuterats.

Uppföljningarna har identifierat återkommande problem med temperaturövervakning, förseningar, bristande spårbarhet och avvikelser i hanteringen av prover. Exempelvis har det förekommit att prover inte nått slutdestinationen på grund av missad omlastning eller att chaufförer inte följt rutiner för kvittering och skanning av lådor. Det har även noterats att extrapersonal och nya chaufförer utgör en särskild risk för avvikelser, då de inte alltid är lika insatta i rutinerna som ordinarie personal. Vidare har det framkommit att vissa transporter blivit försenade på grund av förändringar i tidtabeller eller bristande kommunikation mellan olika aktörer. Problem har även uppstått vid användning av taxi som del i transportkedjan, där beställningar inte alltid gått igenom eller bekräftats korrekt.

Som svar på identifierade avvikelser har flera åtgärder vidtagits. Bland annat har rutiner för kvittering och kontroll av lådor skärpts, och det har införts krav på att en tredje person ska printa och skicka listor till terminalen för att säkerställa att allt gods hanteras korrekt. Vidare har det beslutats att laboriemedicin ska rapportera tider och turer för avvikande transporter till Bussgods för vidare handläggning. Tekniska förbättringar har också initierats, såsom införande av nya temperaturövervakningssystem och GPS-spårning. Systemen möjliggör automatlarm vid temperaturavvikelser och ger ökad tillgång till statistik och rapporter. Laboriemedicin har fått möjlighet till användaraccess för att själva kunna följa upp avvikelser och inför revisioner. Det har även planerats för att införa mindre GPS-puckar som kan följa med godset för ökad spårbarhet.

Vid förändringar i tidtabeller har dialog förts för att justera rutiner och säkerställa att personal är informerad om nya tider och arbetsmoment. Vidare har det skapats en gemensam Teamsyta för att dokumentera och följa upp avvikelser, samt för att underlätta kommunikationen mellan parterna.

Efter vidtagna åtgärder har vissa förbättringar noterats, exempelvis har nya rutiner för kvittering börjat implementeras och tekniska system har installerats på flera bussar. Dock kvarstår vissa utmaningar, såsom att alla avvikelser inte alltid hanteras eller kommenteras från leverantörens sida, samt att det finns behov av fortsatt utbildning och information till ny personal. Det har även framkommit att vissa frågor, såsom införandet av kundnummer för fraktsedlar och hantering av journummer, fortfarande är under behandling och kräver ytterligare uppföljning.

Coor Service Management AB

Driftmöten mellan Region Norrbotten och Coor har hållits regelbundet, vanligtvis var tredje till var fjärde månad, med syfte att följa upp drift, avtal, kvalitet, avvikelser och arbetsmiljö. Vid varje möte har aktuella frågor, avvikelser och åtgärder diskuterats och dokumenterats. Uppföljning sker även mellan möten, särskilt vid större avvikelser eller inför planerade kontroller och revisioner.

Uppföljningarna har återkommande identifierat vissa kvalitetsbrister, framför allt kopplat till städning av golv, papperskorgar och specifika rum. Exempelvis har det förekommit avvikelser på golv i både vård- och administrativa lokaler, samt brister i tömning av sopor och städning av rum med särskilda behov

(t.ex. BVC och fysioterapi). Vidare har det noterats att maskinkörning av golv inte alltid följts enligt schema, vilket påtalats vid avtalskontroller och lett till upprättande av handlingsplaner.

I vissa fall har avvikelser uppstått till följd av personalförändringar, exempelvis när en erfaren medarbetare slutat och nya rutiner behövt etableras. Det har även förekommit brister i kommunikationen kring internkontroller och hygienkontroller, där Region Norrbotten efterfrågat snabbare återkoppling från Coor.

Som svar på identifierade brister har handlingsplaner upprättats och åtgärder vidtagits, såsom att införa eller förstärka maskinkörning av golv, justera städscheman och genomföra extra utbildningsinsatser för personalen. Vid avvikelser har ansvarig chef kontaktats och dialog förts med berörd personal för att säkerställa att rutiner följs. I vissa fall har ny utrustning beställts, exempelvis nya maskiner till vissa enheter. Vid större avvikelser, såsom bristande städning eller överdosering av rengöringsmedel, har åtgärder vidtagits omgående och uppföljning har skett vid nästkommande möte. Efterkontroller har genomförts för att säkerställa att åtgärder fått avsedd effekt.

Efter vidtagna åtgärder har förbättringar noterats, exempelvis att maskinkörning nu sker enligt schema och att avvikelser i städning har minskat. Uppföljning visar att handlingsplaner har följts upp och att de flesta brister har åtgärdats. Dock kvarstår vissa utmaningar, bland annat behov av fortsatt tydlig kommunikation kring internkontroller och vikten av återkoppling från Coor vid påpekade brister. Vid personalförändringar har introduktion och utbildning lyfts som viktiga faktorer för att säkerställa kvaliteten. Nya rutiner och scheman har implementerats där behov funnits, och det har även påtalats att Region Norrbotten är behjälplig vid behov av stöd eller resurser.

Welch Allyn Sverige AB

Avtalsuppföljning sker enligt angivna villkor i avtalet. IT/MT-avdelningen följer upp vid behov ute i verksamheten då de är avtalsägare. Varje avtal som IT/MT-avdelningen äger har utsedd verksamhetsansvarig samt utsedd förvaltningsobjektsledare. Denna hanterar beställningar och driftsfrågor medan upphandlaren hanterar eventuella uppkomna avtalsfrågor under avtalstiden enligt gängse rutin. Dokumentation för dessa uppföljningar saknas.

Nilsson Special Vehicles AB

Uppföljning av Ambulansavtalen sker vid behov av avtalsägare genom verksamhetsansvarig och behovsägarna själva. Uppföljning av hållbara kontraktsvillkor finns beskrivet i avtalet. Verksamhetsansvarig har deltagit i möten ute på Regionens samtliga ambulansstationer för uppföljning av befintliga ambulanser, pågående beställningar och leveranser. Inga avvikelser dokumenterade utan eventuella frågor har tagits i första hand i dialog mellan verksamhetsansvarig och avtalad leverantör och åtgärdats enligt rutin för avvikelser. Anteckningar från uppföljningar gjorda av verksamheten finns inte hos upphandlingsavdelningen vilket indikerar att avtalsvillkor inte behövt diskuteras och därmed involveras ej ansvarig upphandlare i löpande leverantörsdialoger.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att det finns en grundläggande struktur för rutiner kring upphandling, avtalstrohet och avtalsuppföljning inom Region Norrbotten som gäller såväl regionstyrelsens övergripande ansvar som nämndernas. Vidare baserar vi bedömningen på att regionstyrelsen och nämnderna genomför regelbundna driftmöten och avstämningar med leverantörer. Vi ser positivt på att vissa divisioner har utvecklat rutiner för regelbundna avstämningar och stickprovskontroller, särskilt inom områden med stora inköpsvolymmer eller särskilda risker.

Vi anser att det är en brist att tillämpningen av rutiner varierar mellan divisionerna, att dokumentationen av direktupphandlingar och småköp är bristfällig eller otydlig, och att ansvarsfördelningen kring uppföljning och dokumentation ibland är oklar. Det saknas tydliga verktyg för att följa upp direktupphandlingar på divisionsnivå och avvikelser hanteras ofta lokalt utan systematisk återkoppling till ledningen, vilket försvårar lärande och utveckling inom organisationen. Utbildningsinsatser kring upphandling och avtalstrohet är ofta beroende av individuella initiativ snarare än enhetliga processer.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning av upphandling och inköp med fokus på avtalsuppföljning.

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig verksamhet av avtalsförvaltning och avtalsuppföljning med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen och berörda nämnder **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig verksamhet av avtalsförvaltning och avtalsuppföljning med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen och berörda nämnder:

- **Inför ett enhetligt och spårbart system för direktupphandlingar:**
 - Regionstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att ett gemensamt system eller tillvägagångssätt används för kontroll, dokumentation och uppföljning av direktupphandlingar. Detta ska möjliggöra systematiska stickprovskontroller och säkerställa att direktupphandlingar följs upp och rapporteras på både divisions- och nämndsnivå.
 - Regionstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att upphandlingsgränsen för direktupphandlingar efterlevs.
- **Utveckla och genomför regelbundna utbildningsinsatser:**
 - Regionstyrelsen bör ansvara för att avtalsägare och nyckelpersoner får återkommande utbildning om roller, ansvar och rutiner kopplade till upphandling, avtalsförvaltning och avtalstrohet, så att kunskapsnivån blir enhetlig i hela organisationen.
- **Stärk och formalisera rutiner för avtalsuppföljning och riskhantering:**
 - Regionstyrelsen och nämnderna bör utveckla och implementera enhetliga rutiner för regelbunden uppföljning och rapportering av avtal och upphandlingar, både centralt och lokalt. Rutinerna bör även omfatta identifiering och hantering av välfärdsbrott, korruption och andra oegentligheter.
- **Förbättra dokumentation och ansvarsfördelning:**

- Regionstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att ansvarsfördelningen för uppföljning, dokumentation och återkoppling är tydlig, och att all relevant information dokumenteras på ett enhetligt sätt – särskilt vid avvikelser och hantering av direktupphandlingar.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
Är organisationen för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning ändamålsenlig?	Ja Det finns tydliga styrdokument och ansvarsfördelning, samt rutiner och processer som stödjer planering och uppföljning. Dock saknas ett enhetligt system för kontroll av direktupphandlingar och rutiner tillämpas olika mellan divisioner.	
Finns ändamålsenliga och implementerade riktlinjer, rutiner och processer för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning?	Delvis Riktlinjer och processer är dokumenterade och tillgängliga, men implementeringen varierar mellan divisioner och det finns utmaningar i att säkerställa efterlevnad och enhetlig tillämpning	
Finns fungerande rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Delvis Det finns struktur och ansvar för avtalstrohet, men implementeringen varierar, systematiska stickprov saknas på divisionsnivå och dokumentation av direktupphandlingar är bristfällig.	
Finns fungerande rutiner och processer som möjliggör upptäckt av välfärdsbrottslighet och andra oegentligheter vid avtalsuppföljning?	Delvis Riktlinjer mot mutor och korruption finns, liksom visselblåsarfunktion och utbildningsinsatser, men utbildning sker ofta ad hoc och rutiner når inte alltid ut eller efterlevs i hela organisationen.	
Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?	Delvis Det finns grundläggande rutiner och regelbundna möten, men tillämpningen varierar, dokumentation av direktupphandlingar är bristfällig och ansvarsfördelningen kring uppföljning är ibland oklar.	

2025-12-11

Kristian Damlin

Uppdragsledare

Emma Ekstén

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2025-06-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.