

Granskning av upphandlingar

Region Skåne

December 2020

Rebecca Lindström, certifierad kommunal revisor

Malin Jönsson, certifierad kommunal revisor

Charlie Winde, jurist

Emma Ekstén, revisionskonsult

*Marie Lindblad, kvalitetssäkrare, certifierad kommunal
revisor*



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	6
1.4.	Avgränsning	7
1.5.	Metod	7
2.	lakttagelser och bedömningar	9
2.1.	Organisation och ansvar	9
2.2.	Upphandlingar i enlighet med LOU	10
2.2.1.	lakttagelser	10
2.2.2.	Bedömning	14
2.3.	Sunda affärsrelationer och motverkande av korruption	14
2.3.1.	lakttagelser	14
2.3.2.	Bedömning	16
2.4.	Etiska krav i upphandlingar	17
2.4.1.	lakttagelser	17
2.4.2.	Bedömning	19
2.5.	Uppföljning av ingångna avtal	20
2.5.1.	lakttagelser	20
2.5.2.	Bedömning	22
2.6.	Direktupphandlingar	23
2.6.1.	lakttagelser	24
2.6.2.	Bedömning	26
3.	Revisionell bedömning	28
3.1.	Rekommendationer	30
4.	Bilagor	31
4.1.	Bilaga 1 – Stickprov direktupphandlingar (100 000 kr – 615 312 kr)	31
4.1.1.	Primärvårdsnämnden	31

4.1.2. Sjukhusstyrelsen SUS	33
4.1.3. Sjukhusstyrelsen Ystad	36
4.1.4. Sjukhusstyrelsen Hässleholm	37

Sammanfattning

Revisorerna har under flera år följt hur upphandlingsfrågorna hanteras i Region Skåne och genomförde år 2019 en granskning av direktupphandlingar och avtalslojalitet. Granskningens sammanfattande bedömning var att direktupphandling och avtalsuppföljning inte fullt ut fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i Region Skåne. Revisorskollegiet har utifrån en riskbedömning beslutat att för år 2020 genomföra en fördjupad granskning av upphandlingar i Region Skåne.

Syftet med granskning har varit att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.

I granskningen har det genomförts stickprov på både upphandlingar över tröskelvärdet eller upphandlingar nära tröskelvärdet samt direktupphandlingar. Stickproven avseende annonserade upphandlingar har påvisat att **regionstyrelsen** i allt väsentligt säkerställer en enhetlig hantering vid framtagande av upphandlingsunderlag. Stickproven avseende annonserade upphandlingar har visat att **hälso- och sjukvårdsnämnden** samt **kollektivtrafiknämnden** i allt väsentligt säkerställer en enhetlig hantering vid framtagande av upphandlingsunderlag.

Vi konstaterar att det förebyggande arbetet mot mutor och korruption behöver utvecklas inom upphandlingsområdet och implementeras i organisationen genom utbildning och informationsinsatser. Vidare ser vi ett behov av att ta fram en antikorrupsionspolicy inom regionen i syfte att sätta ramarna för det förebyggande arbetet mot mutor och korruption och således även inkluderar förhållningssättet vid en upphandling.

Avseende direktupphandlingar vilka berört **primärvårdsnämnden**, **sjukhusstyrelsen SUS**, **sjukhusstyrelsen Ystad** och **sjukhusstyrelsen Hässleholm** visar genomförda stickprov på brister då det finns en avsaknad av dokumentation vilket strider mot lagen om offentlig upphandlingens krav på att direktupphandlingar över 100 000 kr ska dokumenteras. Detta bedöms som en otillräcklig hantering av direktupphandlingar. Vidare konstateras det att hanteringen av direktupphandlingar är decentraliserad och att det inte finns något centralt ansvar för inköp som sker genom direktupphandling. Detta bedöms medföra att det inte finns en enhetlig hantering för direktupphandlingar inom regionen. Vi bedömer även att det finns en risk för att otillåtna direktupphandlingar genomförs.

Vidare saknas dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt, när Region Skåne har åberopat synnerliga skäl. Vad som anses utgöra synnerliga skäl är något som måste prövas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall och undantagsbestämmelsen ska tolkas restriktivt. Då det är regionen som ska kunna visa att förutsättningar föreligger för att det ska vara tillåtet att använda undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl så utgör avsaknaden av dokumentation en brist. Detta då det inte går att spåra vilka överväganden som gjorts.

I granskningen har vi vidare identifierat att det finns en avsaknad av övergripande uppföljning av inköpsmönster och avtalstrohet i Region Skåne vilket vi bedömer som en brist. Vi anser det som viktigt, att det sker en uppföljning av avtalstrohet i syfte att kartlägga vilka inköp som sker utanför ramavtal och således kunna säkerställa följsamhet mot avtal samt upprätta kompletterande ramavtal vid behov. Vidare bedöms uppföljning utgöra en nyckelfaktor i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption då det ökar sannolikheten att identifiera otillbörliga inköp utanför ramavtal.

Efter genomgång av samtliga revisionsfrågor gör vi den samlade bedömningen att:

- **regionstyrelsen** inte helt har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.
- **Hälsö- och sjukvårdsnämnden** samt **kollektivtrafiknämnden** i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.
- **primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelsen SUS, sjukhusstyrelsen Ystad och sjukhusstyrelsen Hässleholm** inte har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling avseende direktupphandlingar

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi:

Regionstyrelsen:

- Att stärka det förebyggande arbetet mot mutor och korruption inom upphandlingsområdet.
- Att ta fram en antikorrupcionspolicy.
- Att säkerställa att uppföljning av avtal, villkor, krav och avtalstrohet sker på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med upphandlingspolicyn och dess tillämpningsanvisningar.
- Att säkerställa att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar.
- Att genomföra systematisk uppföljning av gjorda inköp i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker.
- Att säkerställa att vid åberopan av synnerliga skäl, upprätta dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

Primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelsen SUS, sjukhusstyrelsen Ystad och sjukhusstyrelsen Hässleholm:

- Att säkerställa att direktupphandling, sker i enlighet lagkrav och Region Skånes anvisningar.
- Att genomföra systematisk uppföljning av gjorda inköp i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker.
- Att säkerställa att vid åberopan av synnerliga skäl, upprätta dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I lagen om offentlig upphandling (LOU) regleras de inköp som görs av offentliga organisationer. Med offentlig upphandling avses enligt LOU de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster och byggtreprenader.

Region Skåne genomför varje år inköp av varor och tjänster till betydande värden. Det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk samt att regionövergripande avtal nyttjas.

Regionfullmäktige antog en reviderad upphandlingspolicy i februari 2018. I policyn anges bland annat att upphandling ska utgå från välfärdens och medborgarnas behov och målet är att skapa goda affärer där verksamhetens behov av kvalitet och service väger samman med totalkostnad och miljömässigt och socialt hållbar utveckling. Vidare anges att alla leverantörer ska behandlas lika och ingen aktör ska ges en otillbörlig fördel. Region Skåne ska även agera för sunda affärsrelationer och motverka korruption. Avtal ska ingås och följas upp.

Region Skånes upphandlingspolicy och reglemente gör gällande att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden samt servicenämnden har ett särskilt upphandlingsansvar. Samtliga nämnder och styrelser i Region Skåne har ansvar för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde, såsom efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer vid inköp samt att ingångna avtal följs. Det är av stor vikt att såväl leverantörer som Region Skåne uppfyller innehållet i ingångna avtal. Region Skånes verksamheter är skyldiga att känna till och nyttja de avtal som har ingåtts. Direktupphandling kan vara aktuellt om Region Skånes samlade behov av en vara eller tjänst av samma slag understiger direktupphandlingsgränsen som är 615 312 kr för år 2020.

Huvudregeln för offentliga aktörer är att alla inköp ska föregås av en offentlig upphandling. År 2020 står Region Skåne och samhället i stort inför en besvärlig och mycket ovanlig situation, förorsakad av viruset covid-19. Akuta situationer kan i enstaka fall innebära avsteg från huvudreglerna i lagen om offentlig upphandling, vid "synnerlig brådska" om inköpet är absolut nödvändigt (LOU, kap 6 §15). Detta undantag är strikt reglerat och ska enligt lagstiftningen tillämpas restriktivt och bedömas per inköpstillfälle.

Revisorerna har under flera år följt hur upphandlingsfrågorna hanteras i Region Skåne. 2019 genomfördes en granskning av direktupphandlingar och avtalslojalitet. Granskningens sammanfattande bedömning var att direktupphandling och avtalsuppföljning inte fullt ut fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i Region Skåne. Revisorskollegiet har utifrån en riskbedömning beslutat att för 2020 genomföra en fördjupad granskning av upphandlingar i Region Skåne.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskning har varit att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Genomförs upphandlingar (över tröskelvärdet) i enlighet med lagen om offentlig upphandling?
2. Genomförs upphandlingar som säkerställer sunda affärsrelationer, att korruption motverkas och att alla leverantörer behandlas lika i enlighet med Region Skånes upphandlingspolicy?
3. Genomförs upphandlingar i enlighet med Region Skånes etiska krav? Det vill säga där såväl miljömässiga som sociala hänsynstaganden beaktas samt där Region Skåne påverkar produktionen av varor och tjänster i en mer hållbar riktning.
4. Genomförs en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal i enlighet med Region Skånes interna regelverk?
5. Genomförs inköp (över 100 tkr) som säkerställer följsamhet emot Region Skånes avtal, lagen om offentlig upphandling och Region Skånes styrdokument avseende direktupphandling?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725) 6 kap 6§ andra stycket
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Region Skånes upphandlingspolicy (RF, 2018-02-27)
- Tillämpningsanvisningar till Upphandlingspolicy (2018-04-18)
- Tillämpningsanvisningar för Direktupphandling (Regiondirektören, 2016-06-29)
- Upphandlingsplan 2020 (RS, 2019-11-14)
- Upphandlingsplan 2019 (RS, 2018-09-14)
- Region Skånes miljöprogram (RF november 2016)
- Konkurrensverkets krav på dokumentation vid direktupphandling
- Regionövergripande avtal som aktualiseras i granskningen genom de inköp och upphandlingar som granskade nämnder/ styrelser har genomfört
- Näringslivskoden (Kod mot korruption i näringslivet), Institutet mot mutor
- Riktlinjer för etik vid företagskontakter
- Uppförandekod
- Intern kontrollplan för Regionstyrelsen (uppföljning av år 2019)
- Årsredovisning 2019

1.4. Avgränsning

Granskningen av upphandlingar avgränsas till inköp enligt LOU och som är över det av europeiska kommissionen beslutade tröskelvärdet.¹ Granskningen avgränsas till upphandlingar som ingår i av regionstyrelsen beslutade upphandlingsplaner för år 2020 och år 2019 (om upphandlingen avslutas år 2020). Granskningen av upphandlingar avgränsas till följande nämnder:

Regionstyrelsen	Driftleder Koncernkontoret och därmed koncernstab inköp och ekonomistyrning som är den centrala upphandlingsfunktionen i Region Skåne. Inköpsfunktionen har ansvar för att samordna regionens upphandlingar. Även regionfastigheter genomför upphandlingar på regionstyrelsens uppdrag.
Hälso- och sjukvårdsnämnden	Nämnden ansvarar för upphandlingar av hälso- och sjukvårdstjänster.
Kollektivtrafiknämnden	Nämnden ansvarar för upphandlingar inom trafikområdet. Driftleder förvaltningen Skånetrafiken som upphandlar kollektivtrafik och därmed kopplade varor och tjänster.

Granskningen av direktupphandlingar avgränsas till följande nämnd och styrelser:

- Sjukhusstyrelse SUS
- Primärvårdsnämnden
- Sjukhusstyrelse Ystad
- Sjukhusstyrelse Hässleholm

Granskningen av inköp avgränsas till inköp av varor och tjänster där kostnaden inklusive mervärdesskatt överstiger 100 000 kr. Urval av nämnder/ styrelser har genomförts utifrån riskbedömning, omfattning (antal inköp), resultat av tidigare års granskningar samt utifrån vilka nämnder/ styrelser som inte ingått i tidigare granskningar. Granskningen avser styrelsernas och nämndens inköp 1 mars – 30 juni 2020.

1.5. Metod

Vi har i granskningen tagit del av relevanta dokument med bäring på upphandling, intern kontroll och inköp av varor och tjänster såsom upphandlingspolicy, miljöprogram, riktlinjer för etik vid företagskontakter, upphandlingsplan mm.

Intervjuer har genomförts med:

- Inköpschef
- Verksamhetsutvecklare koncernstab inköp och ekonomistyrning
- Controller koncernstab inköp och ekonomistyrning
- Enhetschef koncernstab inköp och ekonomistyrning
- Strategisk inköpare koncernstab inköp och ekonomistyrning
- Regionens chefsjurist
- Ekonomichef på Ystads lasarett

¹Till den del värdet på en upphandling legat nära tröskelvärdet men inte över har stickprov gjorts för att säkerställa att det inte funnits optioner eller liknande som gjort att det faktiska värdet på upphandlingen överstiger tröskelvärdet.

- Ekonomichef och sjukhuschef på Hässleholms sjukhus
- HR-chef och ekonomichef på Primärvården
- Ekonomichef och ekonom på SUS
- Chef affär och inköp Skånetrafiken

Skriftliga frågor har också skickats ut till samtliga ekonomer inom SUS:s verksamhetsområden, kategoriledarna på koncernstab inköp och ekonomistyrning, enhetschefer och avtalsförvaltare ute på förvaltningarna.

Inom ramen för granskningen har vi också begärt ut avtalsregister från koncernstab inköp och ekonomistyrning samt leverantörsreskontra från sjukhusstyrelse SUS, primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelse Ystad och sjukhusstyrelse Hässleholm. Avtalsdatabasen har matchats mot genomförda inköp inom nämnda revisionsobjekt, för att skapa en bild av omfattningen av direktupphandlingar och inköp utanför ramavtal. Utifrån matchningen har stickprov genomförts enligt följande:

54 stickprov av inköp över 100 000 kr vilka kostnadsförts under perioden 1 januari - 30 juni 2020 har tagits med följande fördelning:

- 27 stickprov avser sjukhusstyrelse SUS
- 6 stickprov avser sjukhusstyrelse Ystad
- 6 stickprov avser sjukhusstyrelse Hässleholm
- 15 stickprov avser primärvårdsnämnden

Vidare har stickprov på upphandlingar genomförts enligt följande:

Regionstyrelsen

- Projektnamn: Bemanning av legitimerad sjukvårdspersonal (Förenklat förfarande)
- Projektnamn: MR T 3 (Öppet förfarande)
- Projektnamn: TI Prod 01-Distributionsledning (Öppet förfarande)
- Projektnamn: Centrumbyggnaden i Bara – Ny Vårdcentral, "Bokskogen", Bara Centrum (Förenklat förfarande)

Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Projektnamn: Specialiserad öppenvård (Öppet förfarande)
- Projektnamn: Simrishamns sjukhus (Förenklat förfarande)

Kollektivtrafikmyndigheten (Skånetrafiken)

- Projektnamn: Planerad tågersättning busstrafik (TEB) (Öppet förfarande LUF)
- Projektnamn: Rekryteringsföretag för chefs- och specialistrekrytering (Öppet förfarande LOU)

Gällande den strukturella gränsdragningen kring vilken nämnd som beslutar och har ansvar för en investering har verksamheterna hänvisat till *Riktlinjer för investeringsprocessen* och den ramindelning som följer av investeringsbudget.

Revisionsrapporten har sakgranskats av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Organisation och ansvar

När offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggentreprenader ska det som huvudregel göras genom en offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Lagarna bygger främst på direktiv från EU. Direktiven är en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter och enheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.

I Region Skåne är koncernstab inköp och ekonomistyrning organisatoriskt inom koncernkontoret. Uppdraget är att stödja regionstyrelsen, som har ansvaret för den samlade förvaltningsorganisationen.

Koncernstab inköp och ekonomistyrning består av en inköpsfunktion och en ekonomi-funktion. Funktion inköp köper in varor och tjänster åt Region Skåne, vilket innebär såväl inköp som förvaltning av avtal.

Funktion inköp är indelad i tre upphandlande enheter; enheten verksamhetsnära inköp, enheten för verksamhetsstödande inköp och enheten IT, MT och lab.

I tillämpningsanvisningar till Upphandlingspolicy (2018-04-18) anges följande:

Koncerninköp är den centrala upphandlingsfunktionen som är organiserad inom Koncernkontoret. Koncerninköp är en strategisk resurs för regionstyrelsen och har ansvar för att samordna regionens upphandlingar.

Koncerninköp² ansvarar bl.a. för att;

- Utse ansvarig inköpare
- Upprätta analys och strategi för upphandling
- Upprätta formella och kommersiella delar av förfrågningsunderlag
- Säkerställa att kravspecifikation är affärsmässig och i enlighet med LOU
- Upprätta utvärderingsmodell och avtalsmall
- Hantera kontakter med leverantörer
- Hantera annonseringsfas - annons och frågor/svar mm.
- Kvalificera anbud
- Utvärdera anbud och säkerställa att utvärderingen av kravspecifikationsdelen uppfyller förfrågningsunderlaget

² Koncernstab inköp och ekonomistyrning from år 2020

- Upprätta upphandlingsrapport och i vissa fall fatta tilldelningsbeslut
- Färdigställa avtal
- Driva strategisk avtalsförvaltning enligt respektive avtals förvaltningsplan (uppföljning av avtalsvillkor, avtalstrohet, kostnader och köpmönster, eventuella tillägg, förhandlingar och prisjusteringar)

Regionfastigheter upphandlar fastighetsrelaterade entreprenader och därmed kopplade varor och tjänster.

Skånetrafiken upphandlar kollektivtrafik och därmed kopplade varor och tjänster.

Avdelning för hälso- och sjukvårdsstyrningen genomför ackrediterade förfaranden enligt lagen om valfrihetssystem.

Regionens verksamheter ska delta aktivt i upphandlingar såväl vid formulering av krav på vara eller tjänst till upphandlingen som under avtalsuppföljning. Det är en förutsättning för att verksamheterna ska få varor och tjänster där kostnaden är i balans med kvaliteten. En upphandling involverar en rad olika kompetenser och förutsätter ett gott samarbete

2.2. Upphandlingar i enlighet med LOU

Revisionsfråga 1

Genomförs upphandlingar (över tröskelvärdet) i enlighet med lagen om offentlig upphandling?

2.2.1. Iakttagelser

Syftet med *Upphandlingspolicyn* (RF 2018-02-27) är att vara ett styrinstrument vid genomförande av upphandlingar och inköp. Policyn lyfter fram upphandling både som ett medel för att frigöra resurser och som ett medel för att främja en hållbar utveckling avseende såväl miljö som sociala och etiska hänseenden. Dessutom anger policyn övergripande målsättningar som ska beaktas vid genomförandet av upphandlingar.

Regionens upphandlingar, enligt upphandlingspolicyn, av varor och tjänster ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö som sociala hänsynstaganden. Regionen har fokus på att öka dialogen med marknadsaktörer, en så kallad dialogbaserad upphandling. Upphandlingarna ska präglas av en totalkostnadssyn där samtliga kostnader som är förenliga med anskaffningen ska beaktas. Regionen vill möjliggöra en hållbar tillväxt och resurseffektivitet utifrån ett helhetsperspektiv.

I *tillämpningsanvisningar till Upphandlingspolicy* (2018-04-18) anges att inom LOU finns olika upphandlingsförfarande. Vilket förfarande som ska användas styrs av det totala värdet av varan eller tjänsten som ska upphandlas. Tröskelvärdet är det beloppssvärde som avgör vilka regler en upphandling ska följa, antingen de direktivstyrda förfarandena över tröskelvärdena eller de nationella förfarandena under tröskelvärdena. Europeiska kommissionen beslutar om tröskelvärdena. Nedan tabell redogör för tröskelvärdena år 2020.

LOU	Varor & tjänster	Byggtre-prenader	Sociala och andra särskilda tjänster förutom välfärds-tjänster	Välfärdstjänster
Statliga myndigheter*	1 427 377	54 938 615	7 701 675	7 701 675
Övriga upphandlande myndigheter	2 197 545	54 938 615	7 701 675	7 701 675
Direktupphandlings-gränsen	615 312	615 312	615 312	2 156 469**

* Centrala upphandlande myndigheter

** Observera att direktupphandling benämns som undantag från annonseringsskyldighet när det gäller välfärdstjänster.

Genomförda stickprov

I granskningen har vi genomfört stickprovskontroller i syfte att kontrollera huruvida upphandlingar är genomförda i enlighet med upphandlingslagstiftningen. I ett första steg innebär detta att följande behöver kontrolleras vid en genomförd upphandling:

Är värdet beräknat?

Enligt upphandlingslagstiftningen ska värdet av en upphandling alltid beräknas oavsett om det är fråga om objekts- eller ramavtalsupphandling, däremot finns osäkerhet kring hur detta generellt ska dokumenteras och om det ska anges i upphandlingsdokumentationen. När det gäller ramavtalsupphandlingar finns dock praxis som tydliggör att värde eller volym ska anges. När det gäller objektsupphandling är det uppskattade värdet centralt för huruvida den upphandlande myndigheten har valt rätt förfarande. Om en upphandling är genomförd enligt de direktivstyrda reglerna, som ställer högre krav, saknas dock anledning att ifrågasätta om myndigheten uppskattat värdet korrekt.

Innan en upphandlande myndighet annonserar en upphandling har myndigheten en skyldighet att i ett första steg beräkna värdet för upphandlingen för att avgöra om upphandlingen ska/får göras enligt de direktivstyrda reglerna eller nationella reglerna (5 kap LOU). Vid bedömningen av värdet ska även eventuella optioner räknas med.

Om resultatet vid beräkning av värdet inte överstiger tröskelvärdet så är nästa steg att beräkna värdet enligt 19 kap 8 § LOU för att bestämma vilka bestämmelser i 19 kap som ska följas.

Har den upphandlande myndigheten agerat omsorgsfullt och gjort en restriktiv bedömning av värdet så utgör ett val av fel förfarande nödvändigtvis inte ett brott mot LOU:s regler.

Har rätt förfarande använts?

Är värdet över tröskelvärdet för aktuell upphandlingstyp ska upphandlingen genomföras enligt de direktivstyrda reglerna.

Är upphandlingen annonserad?

Huvudregeln är att en upphandling ska annonseras. Avseende upphandlingar som omfattas av det direktivstyrda området regleras detta i 10 kap 1 § och i 19 kap 9 § för upphandlingar på det icke-direktivstyrda området.

Finns det ett "öppningsprotokoll"?

Vid anbudsoppningen ska minst två personer delta och en förteckning (ofta kallat öppningsprotokoll) ska föras och bestyrkas av de som deltar (se 12 kap 10 § respektive 19 kap 17 §).

Har ett korrekt "tilldelningsbeslut" fattats?

Den upphandlande myndigheten ska genom underrättelse om beslut (ofta kallat tilldelningsbeslut) skriftligen meddela samtliga anbudsgivare vem eller vilka som tilldelas kontrakt eller beslut om att ingå ett avtal. Underrättelsen ska innehålla vem/vilka som valts, skälen för beslutet och uppgifter om avtalsspärr (se 12 kap 12 § respektive 19 kap 29 § LOU).

Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?

Avtalsspärr är den period då avtal inte får tecknas beroende på att anbudsgivarna ska kunna ansöka om överprövning under denna tid. Det är därför viktigt att kontrakt inte tecknas innan denna period löpt ut.

Utöver ovanstående formella reglering finns det ytterligare bedömningsgrunder att kontrollera en genomförd upphandling mot. I denna del har vi kontrollerat:

- Kvalificeringen av leverantörer, det vill säga om det i upphandlingen ställts krav i syfte att bedöma om leverantören klarar av att genomföra uppdraget eller inte. I denna del är viktigt att kontrollera så att kvalificeringskraven syfte är att identifiera leverantörens kapacitet och inte att hitta den leverantör som har den bästa förhållningen att genomföra uppdraget.
- Anbudstid, det vill säga om den upphandlande myndigheten har följt reglerna om anbudstid i upphandlingslagstiftningen.
- Vilka utvärderingskriterier som används och om de är i enlighet med lagens krav

Nämnas ska att det i upphandlingslagstiftningen finns möjligheter för leverantörer att överpröva en upphandlande myndighets beslut om exempelvis uteslutning, beslut om att tilldela kontrakt eller om leverantören anser att annat fel begåtts av den upphandlande myndigheten. Syftet med möjlighet till överprövning är således att säkerställa effektiv och rättssäker upphandling. Om en leverantör därför anser att fel begåtts av den upphandlande myndigheten så är det upp till förvaltningsdomstol att pröva detta. Av den anledningen har vi inom ramen för granskningen inte bedömt varken regionens utvärdering av anbud eller eventuell uteslutning av leverantörer utan istället fokuseras kring uppbyggnaden av de bakomliggande kriterierna bakom sådana beslut såsom kvalificeringskrav och utvärderingskriterier.

Resultat av stickprov

Efter stickprovskontroll av totalt åtta genomförda upphandlingar, genomförda under år 2019-2020 har vi inte uppmärksammat formella brister och kan konstatera att det finns ett systematiskt arbetssätt vid upphandlingars genomförande. En utmaning i stora organisationer, som exempelvis regioner, är att även om en region utgör en upphandlande myndighet så genomförs upphandlingar i en rad olika nämnder. Detta riskerar att leda till olika hantering och skillnad i styrning, ledning och uppföljning vilket gör att det ofta blir svårt att få en helhetsbild kring upphandlingsarbetet. Våra stickprov visar att nämnderna, med få undantag, har ett liknande arbetssätt och struktur vid framtagande av upphandlingsdokumentation, vilket underlättar för potentiella leverantörer som vill lämna anbud på upphandlingar som genomförs av olika nämnder.

Nedan framgår resultaten av genomförda stickprov:

Regionstyrelsen

För regionstyrelsen har följande stickprov genomförts:

- Projektnamn: Bemanning av legitimerad sjukvårdspersonal
- Projektnamn: MR T 3
- Projektnamn: TI Prod 01-Distributionsledningar
- Projektnamn: Centrumbyggnaden i Bara – Ny Vårdcentral, "Bokskogen", Bara Centrum

Inledningsvis ska nämnas att upphandlingarna Bemanning av legitimerad sjukvårdspersonal och MR T 3 har upphandlats genom koncernstab inköp och ekonomistyrning medan upphandlingarna av Distributionsledningar och Ny vårdcentral "Bokskogen" har upphandlats genom regionfastigheter. Båda upphandlingarna är emellertid beslutade av regionstyrelsen. Regionfastigheter genomför entreprenadupphandlingar antingen på uppdrag av regionstyrelsen eller på uppdrag av servicenämnden. Gränsdragningen mellan regionstyrelsens och servicenämndens beslutsrätt avseende upphandling är enligt följande:

Regionstyrelsens ram för oförutsett samt byggnader och utrustning för regionstyrelsens verksamhet

- Strategiska investeringar >100 mnkr
- Ram för övriga objekt <100 mnkr inklusive oförutsett

Investeringar inom servicenämndens område, (bygg och utrustning)

- Strategiska investeringar >100 mnkr, inklusive fastighetsägarinvesteringar >100 mnkr
- Fastighetsägarinvesteringar (ram objekt <100 mnkr)
- Ram för övriga objekt <100 mnkr

Efter genomförda stickprov av de två upphandlingar som upphandlats genom koncernstab inköp och ekonomistyrning kan vi konstatera att de formella reglerna i upphandlingslagstiftningen efterföljts. När det gäller övriga två stickprov som upphandlats genom regionfastigheter kan vi också konstatera att de formella reglerna i upphandlingslagstiftningen efterföljts.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

För hälso- och sjukvårdsnämnden har följande stickprov genomförts:

- Projektnamn: Specialiserad öppenvård
- Projektnamn: Simrishamns sjukhus

Ovan upphandlingar är upphandlade genom koncernstab inköp och ekonomistyrning och dokumentationen följer enhetliga mallar. Vid stickprovskontrollerna kan vi konstatera att de formella reglerna i upphandlingslagstiftningen efterföljts. Vidare ska nämnas att då underlagen följer enhetliga mallar underlättas också möjligheten att jämföra upphandlingarna mot varandra.

Kollektivtrafiknämnden

För kollektivtrafiknämnden har följande stickprov genomförts:

- Projektnamn: Planerad tågersättning busstrafik (TEB)
- Projektnamn: Rekryteringsföretag för chefs- och specialistrekrytering

Ovan upphandlingar är upphandlade genom Skånetrafiken och dokumentationen följer enhetliga mallar inom nämnden. Vid stickprovskontrollerna kan vi konstatera att de formella reglerna i upphandlingslagstiftningen efterföljs.

2.2.2. Bedömning

Regionstyrelsen

Vi bedömer utifrån genomförda stickprov att regionstyrelsen genomför upphandlingar i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Bedömningen baserar vi på att genomförda stickprov påvisar att de formella reglerna i upphandlingslagstiftningen efterföljs. Vi vill i denna del poängtera att vi inte har någon synpunkt på den organisatoriska fördelningen avseende vilken förvaltning som genomför upphandlingar på uppdrag av regionstyrelsen. Nuvarande struktur ställer emellertid högre krav på regionstyrelsen gällande uppföljning, ledning och styrning då regionstyrelsen är ansvarig för de upphandlingar som den beslutar om oavsett vilken förvaltning som genomför upphandlingen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Vi bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden genomför upphandlingar i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Bedömningen baseras på att vi vid genomförda stickprov sett att de formella reglerna i upphandlingslagstiftning efterföljs samt att det finns en enhetlighet i dokumentationen som påvisar ett systematiskt arbetssätt vid framtagande av underlag. Genom att det finns en enhetlighet i dokumentationen så bedömer vi även att det skapats goda förutsättningar för att jämföra och följa upp upphandlingar.

Kollektivtrafiknämnden

Vi bedömer att kollektivtrafiknämnden genomför upphandlingar i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Bedömningen baseras på att stickproven visat att reglerna i upphandlingslagstiftningen efterföljs. Detta utgör en grundförutsättning för upphandlingsarbetet. Vidare kan vi konstatera att utifrån stickproven att det finns ett systematiskt arbetssätt vid framtagande av upphandlingsdokumentation då underlagen följer enhetliga mallar.

2.3. Sunda affärsrelationer och motverkande av korruption

Revisionsfråga 2

Genomförs upphandlingar som säkerställer sunda affärsrelationer, att korruption motverkas och att alla leverantörer behandlas lika i enlighet med Region Skånes upphandlingspolicy?

2.3.1. Iakttagelser

Institutet mot mutor har tagit fram näringslivskoden (Kod mot korruption i näringslivet) vilken även kan användas av regioner. Koden framhåller att organisationer ska ha kännedom om och vid behov kontrollera och verifiera integriteten hos leverantörer och andra samarbetspartners innan avtal sluts eller annat samarbete inleds. I koden anges att om samarbetspartners inte väljs noggrant eller om de agerar otillåtet kan det medföra väsentlig skada för omgivningens förtroende för verksamheten. Vidare framgår det att organisat-

ionen bör skaffa sig en god kännedom om alla personer och organisationer som organisationen ska ha samarbete med.

Koden anger att avgörande för om det är tillåtet att lämna en förmån beror på vilken samhällssektor mottagaren är anställd eller uppdragstagare i. Koden innehåller den strängaste regleringen gällande personer som utövar myndighet eller beslutar om offentlig upphandling. Enligt koden är det förbjudet att lämna, utlova eller erbjuda en förmån till någon i nämnda personkategori. Av Region Skånes upphandlingspolicy (2018-02-27) framgår att regionen ska agera för sunda affärsrelationer och motverka korruption. Vidare ska regionen ha fokus på kostnad i balans med kvalitet som styrs av upphandlingens art, vilket bland annat innebär att ställa relevanta krav, vara tydliga och behandla alla leverantörer lika och inte ge någon aktör en otillbörlig fördel.

Vid intervju med Region Skånes chefsjurist framgår att i samband med att regionen införde en visselblåsarfunktion beslutades även att det ska tas fram en övergripande antikorrupcionspolicy. Detta har dock inte skett. Regionens inköpschef och verksamhetsutvecklare inom koncernstab inköp och ekonomistyrning lyfter att efter diskussion i chefsgruppen har ett arbete initierats under våren 2020 kring frågan om jäv och etik. Det lyfts vidare vid samtliga intervjuer att det finns ett behov av ytterligare kunskap inom dessa områden ute i verksamheterna. Av denna anledning är jäv ett område som chefsjuristen och juristenheten brukar lägga till när de håller utbildningar för olika företrädare inom verksamheterna. Chefsjuristen lyfter även att det behövs mer utbildningsinsatser kring dessa frågor för de som genomför direktupphandlingar ute i verksamheten där inköpsorganisationen inte är involverad.

En problematik som lyfts vid intervjun med inköpschef och verksamhetsutvecklare är att det i expertgruppen³ sitter personer som etablerat kontakter med leverantörer utifrån tidigare upphandlingar och expertgruppen ser leverantörerna nästan som samarbetspartners. Detta bedöms enligt intervjun försvåra objektiviteten när en ny upphandling ska initieras. I syfte att motverka jävssituationer finns det enligt intervjun en blankett för jäv som ska fyllas i av upphandlingsteamet i samband med en upphandling. Det framgår dock av intervjun att detta inte alltid genomförs. Av intervjuerna framgår att det i dagsläget inte sker någon uppföljning av om upphandlingspolicyn efterlevs kring dessa områden. Det lyfts även att arbetet mot korruption när det gäller upphandling inte fått det utrymme som skulle behövas. I de nya tillämpningsanvisningarna för upphandlingspolicyn, 2020-10-20, är det tillagt ett avsnitt om jäv. Det framgår av tillämpningsanvisningarna att varje deltagare i upphandlingsarbetet ska anmäla eventuellt jäv till närmaste chef och ansvarig inköpare och den som är jävig får inte delta i upphandlingsarbetet. Det framgår vidare att regionen ska agera för sunda affärsrelationer och motverka korruption. Av intervjun framgår även att expertgruppen framåt kommer att ha ett inledande möte inför en ny upphandling där man ska behandla jävsfrågan. Det lyfts även att det behövs ytterligare arbete för att få en ändamålsenlig process som inköparna kan känna sig trygga med.

Samtliga intervjuade lyfter fram regionens visselblåsarfunktion som en viktig del i arbetet mot korruption där regionens anställda har möjlighet att lämna in tips anonymt vid misstanke om korruption. Sedan visselblåsarfunktionens start har det kommit in cirka 130 ärenden, varav några ärenden har berört misstankar om att leverantörer gynnats. Chefsjuristen lyfter att alla ärenden som inkommer till funktionen diarieförs oavsett om utredning vidtas eller inte. Det har inte i något fall framkommit att leverantörer gynnats.

³ Enligt tillämpningsanvisningarna utses expertgruppen av Beställaren och expertgruppen ska med sin bakgrund och verksamhetskompetens aktivt arbeta med kravspecifikationen. Expertgruppens ansvar innebär bland annat att ha ett regionalt synsätt i upphandlingsarbetet

Av årsredovisningen 2019 framgår att, i syfte att möjliggöra för fler entreprenörer och idéburna organisationer att konkurrera om Region Skånes kontrakt sänks ingångströsklar genom att fastställa pris, garantera volym, dela upp kontrakt, förenkla anbudslämnande och hålla anbudsskola.

Genom Region Skånes uppförandekod ställs krav på att varor och tjänster som levereras till Region Skåne ska vara framställda under förhållanden som är förenliga med bl.a. FN:s deklaration mot korruption (se vidare 2.4).

Vid genomförd kontroll av om stickproven efterlever LOU och gällande riktlinjer har även en kontroll skett kring beaktandet av sunda affärsrelationer och motverkande av korruption. Utfallet av denna genomgång framgår nedan.

Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Kollektivtrafiknämnden

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det inte finns några avvikelser avseende likabehandling eller att det i övrigt skulle finnas några risker i hanteringen kopplat till sunda affärsrelationer i de åtta stickprov vi tagit (revisionsfråga ett). I detta ligger också att regionen har en utarbetad uppförandekod som är lika för alla genom att utgöra avtalsinnehåll i upphandlingarna vilket tillför en transparens för anbudsgivare. Vidare säkerställs genom detta att nämnderna kan ställa krav och följa upp leverantörer mot uppförandekoden.

Primärvårdsnämnden, Sjukhusstyrelserna för SUS, Ystad och Hässleholm

Vid de tillfällen då direktupphandling är tillåtet bör, enligt regionens tillämpningsanvisningar, infordrande av skriftliga offerter ske. Affärsmässigheten ska alltid beaktas och prisjämförelse mellan olika leverantörer ska ske då det är möjligt, lämpligt är att vända sig till minst tre leverantörer i syfte att göra en så bra affär som möjligt och främja konkurrensen. Jämförelsen och valet av leverantör ska dokumenteras och diarieföras.

I genomförda stickprov, av direktupphandling, har vi inte erhållit några dokumentationshandlingar vid inköp av ej avtalade leverantörer.

2.3.2. Bedömning

Regionstyrelsen

Vi bedömer att regionstyrelsen delvis tillser att upphandlingar genomförs som säkerställer sunda affärsrelationer, att korruption motverkas och att alla leverantörer behandlas lika i enlighet med Region Skånes upphandlingspolicy.

Vi konstaterar att det förebyggande arbetet mot mutor och korruption behöver utvecklas inom upphandlingsområdet. Vi grundar vår bedömning på att blanketten för jäv inte används systematiskt vid upphandling samt att det inte sker någon uppföljning av om upphandlingspolicyn efterlevs kring dessa områden. Vi ser det som positivt att de nya tillämpningsanvisningarna innehåller ett avsnitt om jäv och ansvar så att detta inte faller bort vid upphandling.

Vi grundar även vår bedömning på det nationella samarbete som finns kring etiska krav och uppföljning samt att uppförandekoden är en del av förfrågningsunderlaget (beskrivs under 2.4).

Vi ser det som positivt att Region Skåne har en visselblåsarfunktion vilken utgör en viktig del i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption. Vi ser dock ett behov av ett framtagande av en antikorrupsionspolicy inom regionen i syfte att sätta ramarna för det förebyggande arbetet mot mutor och korruption.

Utifrån genomförda stickprov (se bilaga 1) på inköp inom direktupphandlingsgränsen kan vi konstatera att dokumentationshandlingar saknas där avtal inte finns. Förfarandet bedöms innebära en förhöjd risk i att hänsyn inte tagits till sunda affärsrelationer, att korruption motverkas och att alla leverantörer behandlas lika. Vi ser det som viktigt att det sker ökade utbildnings/ informationsinsatser till ansvariga inköpare inom regionen kring vikten av att direktupphandlingar sker enligt gällande lagstiftning och tillämpningsanvisningar. Detta i syfte att säkerställa dess efterlevnad.

2.4. Etiska krav i upphandlingar

Revisionsfråga 3

Genomförs upphandlingar i enlighet med Region Skånes etiska krav? Det vill säga där såväl miljömässiga som sociala hänsynstaganden beaktas samt där Region Skåne påverkar produktionen av varor och tjänster i en mer hållbar riktning.

2.4.1. Iakttagelser

Av regionens upphandlingspolicy framgår att upphandling ska utgå från välfärdens och medborgarnas behov och målet är att skapa goda affärer. Goda affärer väger samman verksamhetens behov av kvalitet och service samt totalkostnad med miljömässigt och socialt hållbar utveckling när upphandlingens art motiverar detta. Regionens upphandlingar av varor och tjänster ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö som sociala hänsynstaganden.

Miljömässiga hänsynstaganden

Det framgår av upphandlingspolicyen att regionen tillsammans med sina leverantörer ska ta ett samhällsansvar. Regionen ska använda sin inköpsvolym för att påverka produktionen av varor och tjänster i en mer hållbar riktning. I tillämpningsanvisningarna anges att miljökrav ska ställas vid upphandling i enlighet med *Regionens Miljöprogram*. De krav som ställs måste ha ett direkt samband med kontraktsföremålet, d.v.s. den vara eller tjänst som handlas upp.

Regionens miljömål (Fossilbränslefri, klimatneutral och klimatanpassad verksamhet, Hälso- och miljö, Hållbar resursanvändning och Stark miljöprofil), miljöprogram och klimatpåverkan ska särskilt beaktas vid upphandling. Särskild vikt ska läggas vid målet att regionen ska vara fritt från fossila bränslen år 2020. Miljökrav som syftar till att minska belastning på miljön ska ställas i alla upphandlingar av varor och tjänster. Särskilt drivande miljökrav ska ställas i upphandlingar av de varor och tjänster som innebär betydande miljöpåverkan och som omfattar stora volymer.

Vid upphandling av livsmedel har regionen en hög ambitionsnivå utifrån *visionen Matlandet Skåne*. Upphandlade livsmedel ska hålla minst den standard som svenska djurskyddsregler garanterar. I regionens miljöprogram finns ett antal mål där upphandling är en del av aktiviteterna för att nå målen. Tillhörande miljöprogrammet finns specifika mål kopplade till miljökrav i upphandling i särskilda dokument såsom *Handlingsplan för att förebygga avfall*.

Det finns ett nationellt kansli som leder det nationella arbetet och ansvarar för att styrgruppens mål uppfylls. I styrgruppen sitter inköpschefer för samtliga regioner som har strategiska styrgruppsmöten under året. På regional nivå finns regionala samordnare för respektive riskområde som har avstämningar.

Det finns en *Miljöprioritetslista* som är en del i koncernstab inköp och ekonomistyrnings strukturerade arbete med miljökravsställande i upphandling. Bedömning av miljöpåverkan genomförs efter att upphandlingsplan har beslutats om för det aktuella året, bedömning genomförs i samarbete med "Enheten för säkerhet och intern miljöledning". I de upphandlingar medverkan sker tar ansvarig inköpare kontakt inför upphandlingen och bjuder in till expertgruppsmöten. Ansvarig person utarbetar kraven i dialog med inköparen och expertgruppen och är delaktig i utvärderingen. För de upphandlingar medverkan inte finns ska inköparen själv utforma krav med hjälp av Upphandlingsmyndighetens kriterier. För att säkerställa att miljökraven fungerar rekommenderas dialog med marknaden genom RFI⁴ och extern remiss. I intervju framkommer att det finns en viss diskrepans mellan vad som står i riktlinjerna och hur arbetet de facto går till. Det anges i tillämpningsanvisningarna att beställaren ska ha ansvar för miljökompetensen och i uppdragsbeställningen ska det anges vem denna person är. Detta tillämpas inte fullt ut utan oftast ansvarar inköparna för miljökriterierna, vilket inte alltid är inom deras kompetensområde.

Vid upphandling och i samband med utvärderingen av anbud följs kriterierna och krav upp. Det görs därefter inte någon löpande kontroll under avtalets gång om det inte framgår av avtalet att uppföljning ska ske efter en viss tid. Vidare görs kontroller vid förlängning av avtal. Det görs även vissa stickprov under gällande avtal men inte systematiskt. Sanktioner finns angivna om inte miljökraven uppfylls. De miljökrav som ställts i upphandlingen ska rapporteras i delen för upphandlingsrapport i dokument för tilldelningsbeslut. Uppnått resultat, dvs minskning av miljöpåverkan, rapporteras i dokument för "Upphandlingsresultat". I samtliga av de åtta upphandlingar som har granskats inom ramen för stickprovskontrollerna kan vi se att etiska och miljömässiga krav är en del av förfrågningsunderlaget.

Sociala hänsynstaganden

Regionen har antagit en *Uppförandekod* som innehåller sociala och etiska krav avseende jämställdhet, förbud mot barnarbete och tvångsarbete, förbud mot diskriminering, krav på att följa tillverkande landets gällande regler om arbetstider och lönenivåer. *Uppförandekoden* ska användas i samband med avtalsskrivning och ska vara en del av samtliga avtal. Den är gemensam för alla regioner i Sverige. I samtliga av de åtta upphandlingar som har granskats inom ramen för stickprovskontrollerna kan vi se att regionens uppförandekod utgör avtalsinnehåll vilket i förlängningen innebär att regionen ställer krav på anbudsgivare vid lämnande av anbud samt att regionen säkerställer att kunna följa upp leverantörer mot uppförandekoden.

Vidare finns ett samarbete mellan regionerna i Sverige som handlar om socialt ansvarsstagande i upphandling. Inom ramen för samarbetet har det tagits fram en uppförandekod för leverantörer som syftar till att säkerställa att de varor och tjänster som köps in är producerade under hållbara och ansvarsfulla förhållanden. Det nämns i intervju att genom detta samarbete sker månatliga avstämmningar för de olika områden som varje region har ansvar för, Region Skåne ansvarar för att följa upp området textilier. Samarbetet syftar bl.a. till att varje region gör uppföljningen genom revision av leverantörerna inom det specifika området som sedan resterande del av nätverket får ta del av. Region Skåne får därmed ta del av andra regioners uppföljning inom sina respektive kategorier.

Uppförandekod för leverantörer ska enligt regionens upphandlingspolicy gälla i alla upphandlingar av varor och tjänster. Genom uppförandekoden ställer Region Skåne krav på att varor och tjänster som levereras till Region Skåne ska vara framställda under förhållanden som är förenliga med de punkter som finns i *Uppförandekoden*. Regionen ska enligt upphandlingspolicy ställa sociala kontraktsvillkor när så bedöms vara lämpligt. Vid

⁴ Request for information

formulering av villkoren ska regionens styrande dokument såsom jämställdhet, antidiskriminering, särskild satsning på jobb för ungdomar i Region Skåne, Funktionshinderspolitiskt program samt anställning av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden beaktas. Regionen ska ställa villkor enligt kollektivavtal när upphandlingens art motiverar det.

Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Kollektivtrafiknämnden

I samtliga av de åtta upphandlingar som har granskat inom ramen för stickprovskontrollerna kan vi se att regionens uppförandekod utgör avtalsinnehåll vilket i förlängningen innebär att regionen ställer krav på anbudsgivare vid lämnande av anbud samt att regionen säkerställer att kunna följa upp leverantörer mot uppförandekoden.

Gällande miljökrav har vi se i samtliga av de åtta stickproven att nämnderna har säkerställt kravställning och möjlighet till uppföljning i enlighet med miljöprogrammet. Detta påvisar att regionen nått ut med miljöprogrammet.

Primärvårdsnämnden, Sjukhusstyrelserna för SUS, Ystad och Hässleholm

I riktlinjerna för direktupphandlingar framgår inga särskilda direktiv vad gäller miljökrav eller etiska krav. Vidare har styrelserna och nämnderna inte några egna riktlinjer eller krav utöver det som finns regionövergripande. De stickprov som tagits avseende direktupphandlingar har inte påvisat att hänsyn tas till hållbarhetskrav varken socialt eller miljömässigt. Då inga blanketter fyllts i vid direktupphandlingarna finns det inte heller något dokumenterat kring hållbarhet vid direktupphandlingar inom verksamheten. Dock framgår det inte av blanketten att detta ska göras.

2.4.2. Bedömning

Regionstyrelsen

Vi bedömer att regionstyrelsen tillser att upphandlingar genomförs i enlighet med Region Skånes etiska krav, vilket innebär att såväl miljömässiga som sociala hänsynstaganden beaktas samt där Region Skåne påverkar produktionen av varor och tjänster i en mer hållbar riktning.

Vi grundar vår bedömning på det nationella samarbete som finns kring etiska och miljömässiga krav och uppföljning. Vidare har det inom ramen för våra stickprov, av upphandlingar över tröskelvärde, framkommit att uppförandekoden och miljökrav är en del av förfrågningsunderlaget. Det finns vidare ett arbetssätt genom prioriteringslista för miljö vilket ställningstagande som ska tas vid en upphandling och vilka krav som ska ställas.

Avseende direktupphandlingarna så finns det inte angivet på blanketter att ovannämnda krav ska vara en del i bedömningen. Å ena sidan anger upphandlingspolicyn att detta ska beaktas i alla upphandlingar och särskiljer inte direktupphandlingar. Å andra sidan finns det inte något i riktlinjerna för direktupphandling som anger att sådana krav måste ställas.

Det framgår att kriterierna och krav följs upp i samband med utvärderingen av anbud, dock görs det därefter inte någon löpande kontroll under avtalets gång. Uppföljningen sker inom ramen för de nationella samarbeten som regionen medverkar i.

2.5. Uppföljning av ingångna avtal

Revisionsfråga 4

Genomförs en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal i enlighet med Region Skånes interna regelverk?

2.5.1. Iakttagelser

I Region Skånes upphandlingspolicy regleras inte arbetet med avtalsuppföljning. Det framgår endast att regionens verksamheter aktivt ska delta i upphandlingar såväl vid formulering av krav på vara eller tjänst till upphandlingen som under avtalsuppföljning.

Däremot framgår det av tillämpningsanvisningarna till upphandlingspolicyn att koncernstab inköp och ekonomistyrning ansvarar för att driva strategisk avtalsförvaltning enligt respektive avtalsförvaltningsplan (uppföljning av avtalsvillkor, avtalstrohet, kostnader och köpmönster, eventuella tillägg, förhandlingar och prisjusteringar). Det framgår vidare att beställaren ansvarar för löpande uppföljning av leveransen. Det anges även att de avtal som tecknas genom upphandling är bindande för Region Skånes förvaltningar och bolag - där Region Skåne är majoritetsägare - och ska tillämpas av de förvaltningar och bolag som omfattas av aktuellt avtal. Avsteg från gällande avtal är avtalsbrott och det finns risk för skadeståndsanspråk från regionens avtalsparter samt utomstående parter som går miste om affären.

I granskningen har det framkommit att det inte finns någon (varken organisation eller funktion) som är övergripande ansvarig för att följa upp ingångna avtal. Vidare regleras inte ett övergripande uppföljningsarbete i policy eller riktlinje. Kategoriledarna inom koncernstab inköp och ekonomistyrning är ansvariga för strategisk uppföljning inom sina respektive kategorier. Det är vidare respektive inköpare som ansvarar för att följa upp de specifika avtalen som de ansvarar för i enlighet med tillämpningsanvisningarna.

Det framkommer däremot i intervjuer att det finns en modell för systematisk avtalsuppföljning där grunden är att alla avtal som tecknas har en nivåbestämning mellan 1-4 där 1 innebär en reaktiv uppföljning och 4 är sådant som i princip följs upp varje vecka. I uppföljningen finns det 14 kriterier att utgå från. Dock framgår det av intervjuer att modellen inte används fullt ut.

Varje kategoriledare har sitt eget sätt att genomföra den strategiska uppföljningen, det finns inte några samlade riktlinjer för hur arbetet ska genomföras. Varje kategoriteam har också en uppgift att så långt det är möjligt medverka till att avtalstroheten ökar. Det pågår i nuläget en översyn av rutinen för systematisk avtalsförvaltning. Inför varje ny upphandling sätts en strategisk nivå för upphandling som rapporteras i enhetens rapporteringsfil för pågående och avslutande upphandlingar. Utifrån rapporteringsnivå finns olika aktiviteter som ska genomföras beroende på nivå. Följsamhet till avtal kontrolleras bl.a. i samband med leverantörsträffar, inför ny upphandling.

Vid intervjuer framkommer att förvaltningen för Digitalisering IT och MT att de har en egen IT-enhet med både systemansvariga (SA) och avtalscontrollers. Dessa utför den operativa och löpande förvaltningen. Koncernstab inköp och ekonomistyrning bidrar med rådgivning i strategiska frågor som tex tolkning av avtal, förhandlingar eller vitesfrågor. En kategoriledare inom MT anger att avtalsuppföljning görs normalt årsvis då leverantör, beställare och inköp gemensamt följer upp hur avtalet följs och ev. avvikelser samt hanterar förbättringsåtgärder. Avtalstroheten för upphandlad utrustning inom MT är, enligt intervju, hög.

Frekvensen för avtalsuppföljning regleras i respektive avtal. I avtalen framgår också hur uppföljningen ska göras. Mest vanligt är att uppföljning ska ske en gång årligen. Då vi enbart tagit stickprov på avtal som träffats under år 2020 har det ännu inte gjorts någon uppföljning för dessa.

Det framkommer vidare att det finns ett upprättat nätverk för att ta fram ett analysverktyg för att kunna skapa en helhetsbild av olika inköp för att på så vis kunna se det totala inköpet från en viss leverantör i hela regionen. Verktuget är vid granskningstillfället inte fullt ut i drift.

I de intervjuer som genomförts inom ramen för direktupphandling (se 2.6) framgår att ingen systematisk uppföljning av genomförda direktupphandlingar eller inköp görs inom de förvaltningar som varit föremål för denna granskning.

I intervjuer framgår att det inte sker någon övergripande uppföljning av totala inköp i regionen i förhållande till de avtal som finns tecknade. Vidare görs ingen systematisk uppföljning av de totala inköpen för att säkerställa behov, inköpsmönster, avtalstrohet etc.

I Region Skånes internkontrollplan finns "Upphandling och inköp" med som ett kontrollområde. I årsredovisningen 2019 gjorde Regionstyrelsen den sammanvägda bedömningen av kontrollområdet till orange, vilket innebär brister. Processerna (delarna) inom området lyder;

- "Kunskap om och efterlevnad av lagar och regelverk som avser upphandling". Koncernstab inköp och ekonomistyrning gjorde stickprov på sex avslutade upphandlingar under ett år och den sammantagna bedömningen var att upphandlingsförfarandet följer gällande lagar, policys och rutiner. Bedömd som gul (mindre brister).
- "Uppföljning av avtal och avtalstrohet". Under året har ett IT-stöd för inköpsanalys utvecklats. IT-stödet ger effektivt stöd och statistikunderlag inför upphandlingar samt vid uppföljning och utvärderingar. På sikt ska det även vara möjligt att följa upp avtalstroheten, idag kan vi följa upp leverantörstroheten. Bedömd som orange (brister).
- "Att särskilt beakta risk för oegentligheter vid upphandling och inköp". Under år 2019 genomfördes en workshop om Etik och nolltolerans mot korruption för medarbetare inom koncernstab inköp och ekonomistyrning. Vidare har enkät skickats ut till de som deltog om svarande känner till riktlinjen "Etik vid företagskontakter", 88 % svarade ja, 8 % svarade nej och 4 % svarade vet ej. Bedömd som gul (mindre brister).

Regionstyrelsen

Enligt intervju så utses, vid upphandlingens start, ansvariga som deltar och har huvudansvaret för upphandlingens innehåll. Gällande "Bemanning av legitimerad sjukvårdspersonal (2019-0000498)" så är avtalsförvaltare utsedd och vald nivå på avtalsförvaltning är 2, innebärande att kontroll av leverantörens finansiella status ska utföras årligen. Avtalen började gälla 2020-05-01, varför ingen avtalsuppföljning ännu hunnit genomföras.

När det gäller Medicinsktekniska produkter (MR 3 T) blir Beställaren naturligt operativ förvaltare genom att acceptera leverans av utrustning, genom uppföljning av drift och service. Kontakt tas med inköp som strategisk förvaltare vid behov. Rollen som operativ förvaltare i verksamheten är inte tydligt definierad. Inom inköp tas även ansvar för att ta kontakt och diskutera ev. förlängning eller prisjustering inom avtalet. Ingen aktiv förvaltning

utan agerar om behov uppstår hos beställaren. Denna upphandling genomfördes av en inköpare som slutat och de har nu ett delat avtalsförvaltande mellan beställare och inköp.

Avtalets startdatum var 2019-12-15. Då detta gäller utrustning bestämdes leverans vid ett första byggmöte med förväntad leveranstid på 12 veckor. Utrustningen är levererad och har sedan följt leverans och besiktningsförfarandet där, efter installation och genomgången introduktion till användning av systemet, det har utförts leveransbesiktning, klinisk provdrift samt slutbesiktning. Detta hanteras av beställaren. Inget behov av uppföljning i samband med detta och efter den korta tid utrustningen varit i klinisk drift.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Redan i upphandlingens start utses ansvariga som deltar och har huvudansvaret för upphandlingens innehåll. Gällande avtalet Simrishamns sjukhus har uppföljning inte genomförts då avtalstiden inte har trätt i kraft, beräknad avtalsstart är 2021-05-01. Däremot pågår införandeprocessen i projektform för att säkerställa att allt fungerar den dagen det nya avtalet träder i kraft. Och till dess följs nu gällande avtal upp av en särskilt utsedd grupp.

Kollektivtrafiknämnden

Generellt inom Skånetrafiken utses alltid en avtalsägare för varje avtal. Avtalsägaren är ansvarig för avtalsförvaltning och uppföljning. Hur uppföljningen ser ut beror väldigt mycket på vilket avtalsområde som avtalet rör. Exempelvis gällande buss finns en hel enhet som enbart hanterar uppföljning av leverans och avtal. Även avdelning tåg och servicesor har en organisation som är anpassad för att följa upp leverans och avtalsvillkor. Därmed finns inte någon generell hantering för avtalsuppföljning inom Skånetrafiken.

Gällande Planerad tågersättande buss finns en avtalsägare och ansvarig för avtalsförvaltning. Det avtalet börjar dock gälla först i december, varför någon avtalsförvaltning ännu inte kunnat genomföras.

2.5.2. Bedömning

Regionstyrelsen

Vi bedömer att regionstyrelsen inte genomför en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal i enlighet med Region Skånes interna regelverk.

Vi grundar vår bedömning på att det inte sker någon övergripande uppföljning i Region Skåne med bäring på inköpsmönster och avtalstrohet. Enligt tillämpningsanvisningarna till upphandlingspolicyn ska koncernstab inköp och ekonomistyrning driva en strategisk avtalsförvaltning. Det innebär bl.a. uppföljning av avtalsvillkor, avtalstrohet, kostnader och köpmönster. Det kan dock konstateras dels utifrån intervjuer dels utifrån stickprovskontroller, att uppföljning av ingångna avtal ska genomföras regelbundet utifrån nivåbestämning 1-4. Dock framgår att modellen inte fullt ut används.

Nämnas ska att det inte finns reglerat i tillämpningsanvisningar hur uppföljning av avtal på ett övergripande plan ska ske. Det framgår dock att uppföljning sker per avtal och inom de olika kategorierna, men att uppföljningen skiljer sig åt vilket även är fallet för den uppföljning som sker av kategoriledarna.

Vi grundar även vår bedömning på att det i samband med intervjuer och stickprov av direktupphandling framgår att uppföljning inte sker av inköp inom direktupphandlingsgränsen.

Då det åligger respektive nämnd och styrelse enligt kommunallagen att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt

och de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten så kan krav ställas på att regionstyrelsen tillser att uppföljning sker systematiskt, hur uppföljningen ska ske och med vilken frekvens. Vi har inte kunnat identifiera att detta skett vid genomförd granskning.

2.6. Direktupphandlingar

Revisionsfråga 5

Genomförs inköp (över 100 tkr) som säkerställer följsamhet emot Region Skånes avtal, lagen om offentlig upphandling och Region Skånes styrdokument avseende direktupphandling?

Lagen om offentlig upphandling tillåter att upphandlande myndigheter direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 615 312 kr (2020). Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ inom hela regionen ska sammanvägas. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

Vid en direktupphandling finns inga formkrav på hur upphandlingen ska genomföras vilket gör direktupphandling till en enklare process utan krav på annonsering eller anbud i visst format.

Direktupphandling kan också användas om det finns så kallade synnerliga skäl. Vid direktupphandling över direktupphandlingsgränsen görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar undantaget som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Om en upphandlande myndighet anser sig har rätt att tillämpa en undantagsregel ligger bevisbördan för att alla förutsättningar för att tillämpa detta undantag är uppfyllda alltså på myndigheten.

En otillåten direktupphandling innebär att en upphandlande myndighet köper en vara, tjänst eller byggtreprenad från en leverantör utan att följa upphandlingsreglerna, trots att det inte finns ett tillämpligt undantag från annonseringsplikten eller upphandlingsskyldigheten. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att de ska kontrollera att lagarna om offentlig upphandling följs. I tillsynsarbetet utreder och beslutar Konkurrensverket hur upphandlande myndigheter följer regelverken för offentlig upphandling. Genomförda utredningar kan leda till efterföljande domstolsprocesser.

Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för uppfyllnad av dokumentationsplikten för direktupphandlingar:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer.
- Avtalsföremålet.
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks.
- Om och hur konkurrensen togs till vara.
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud.
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet.
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp.

Genomförandet av en upphandling ska dokumenteras och dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Som exempel nämns i förarbetena kommunikation med leverantörer, interna överläggningar, utformning av upphandlingsdokumenten, eventuella dialoger eller förhandlingar samt urval och tilldelning av kontrakt. Denna dokumentation ska sparas i minst tre år från tilldelning av kontrakt.

2.6.1. Iakttagelser

Kopplat till regionens upphandlingspolicy finns tillämpningsanvisningar som mer konkretiserar vad som gäller vid direktupphandlingar. Vid de tillfällen då direktupphandling är tillåtet bör enligt tillämpningsanvisningarna, infordrande av skriftliga offerter ske. Affärsmässigheten ska alltid beaktas och prisjämförelse mellan olika leverantörer ska ske då det är möjligt – lämpligt är att vända sig till minst tre leverantörer i syfte att göra en så bra affär som möjligt och främja konkurrensen. Jämförelsen och valet av leverantör ska dokumenteras och diarieföras. En direktupphandling kan göras av verksamheten själv. Absolut sekretess gäller vid direktupphandling fram till dess att leverantör valts.

Direktupphandling kan genomföras av verksamheten själv. Direktupphandling som överstiger 100 000 kronor ska rapporteras till Koncernstab inköp och ekonomistyrning i syfte att bedöma om behov av samordnad upphandling för hela Region Skåne föreligger. Vid samordnad upphandling tas, enligt informationen, hela organisationens behov tillvara vilket ger lägre priser. Samordning är också viktigt för att säkerställa att beloppsgränsen för hela Region Skåne inte överskrids.

På regionens intranät finns information till alla verksamheter om direktupphandlingar och vad som gäller för dessa där det också hänvisas till en blankett som ska fyllas i vid direktupphandlingar som vi också fått ta del av. Av informationen på intranätet framgår bland annat att en direktupphandling kan göras om synnerliga skäl föreligger:

- Där det av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt endast finns EN möjlig leverantör.
- Vid synnerliga skäl eller brådska som beror på en händelse som inte borde kunnat förutses, till exempel haveri, vattenläcka eller liknande.

Möjligheten att direktupphandla ska enligt informationen tolkas restriktivt. Det är den som genomför direktupphandlingen som är skyldig att visa på att det var tillåtet.

Primärvårdsnämnden

I intervjuer framhålls att inköp inom förvaltningen sker decentraliserat, men att Koncernstab inköp och ekonomistyrning kontaktas vid större inköp. Varje vårdcentral har rätt att göra inköp, vilket gör att det finns många beställare inom förvaltningen. Det uppges även att det inte finns någon systematisk uppföljning av upphandling och inköp.

Det uppges under intervjuerna att policy och riktlinjer tas upp vid chefsutbildningar. Det beskrivs dock att det upplevs finnas svårigheter i att hitta rätt i avtalskatalogen bland befintliga avtal. Vidare framkommer det också att enskilda inköpare ibland har svårt att veta när leverantörer byts ut eller när ett avtal ersätts med ett annat. Den centrala förvaltningen försöker att informera i flera kanaler för att nå ut när stora leverantörer ska bytas, men

det är inte alltid det når hela vägen ut i inköpsorganisationen. Detta görs inte vid byte av mindre leverantörer.

I bilaga 1 presenteras resultatet av de stickprov som vi i granskningen tagit. Av 15 stickprov för nämndens räkning saknas avtal för 8. För 7 stickprov, som alla överstiger 100 000 kr saknas dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning eller regionens regler för direktupphandling.

Sjukhusstyrelsen SUS

Inom förvaltningen är inköpsorganisationen decentraliserad. Vi har i granskningen skickat ut frågor till samtliga verksamhetsområden om hur inköp och upphandlingar sker. Verksamheterna bekräftar att inköps- och upphandlingsorganisationen är decentraliserad även på enhetsnivå. Det finns dock en samstämmig bild att inköp över 100 000 kr samordnas med Koncernstab inköp och ekonomistyrning. Flera chefer hänvisar också till "Marknadsplatsen" som är ett verktyg där inköpsbehöriga kan beställa vissa produkter. Det finns utsedda beställare i olika delar av förvaltningen som har rätt att göra inköp. Ett av verksamhetsområdena som svarat på frågorna anger att chefer på samtliga nivåer i organisationen skall informera på exempelvis arbetsplatsträffar (APT) att medarbetarna ska vara uppmärksamma när anskaffningsbeloppen närmar sig 100 000 kr. När detta sker ska ekonomen rådfrågas om de själva inte kan hitta de ramavtalsleverantörerna som är godkända för vissa varor och tjänster. Att så sker har vi dock i granskningen inte kunnat bekräfta.

Flera verksamheter svarar att direktupphandlingar sällan genomförs då regionens avtal ska användas. I de fall då direktupphandling görs kontaktas Koncernstab inköp och ekonomistyrning. Det framkommer också att verksamheterna känner till de rutiner som finns på övergripande nivå.

Enligt intervju är det upp till avtalsansvariga att följa upp tecknade avtal inom förvaltningen. De som gör inköp är skyldiga att känna till och nyttja de avtal som har ingåtts. Några av de intervjuade anger att stickprov genomförs för att kontrollera att ingångna avtal efterföljs. Dock framgår det i intervjuer att det inte finns någon systematisk uppföljning av upphandling och inköp.

I bilaga 1 presenteras resultatet av de stickprov som vi inom ramen för granskningen tagit. Av 27 stickprov för styrelsens räkning saknas avtal för 17 leverantörer. För dessa 17 leverantörer, som alla överstiger direktupphandlingsgränsen på 615 312 kr, finns varken en dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning, i enlighet med regionens regler för direktupphandling eller en annonserad upphandling då beloppet överstiger tröskelvärdet. För 6 av dessa stickprov har direktupphandling skett genom att åberopa undantaget synnerliga skäl, mot bakgrund av rådande pandemi. Inköpen avser skyddsutrustning, skyddsmasker och visir. Inköpen har skett på uppdrag av Koncernstab inköp och ekonomistyrning. Beloppen för dessa inköp framgår av bilaga 1 och uppgår som lägst till cirka 4,1 mnkr och högst till 86 mnkr. Vi har i samband med vår granskning inte erhållit dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

Enligt LOU, får direktupphandling användas, om det finns synnerliga skäl eller värdet av upphandlingen understiger gällande tröskelvärde. Vad som anses utgöra synnerliga skäl är något som måste prövas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Det är den upphandlande myndigheten som ska kunna visa att förutsättningar föreligger för att det ska vara tillåtet att använda undantagsförfarandet. Dessa undantagsbestämmelser ska även tolkas restriktivt.

Ett av stickproven avser ambulansflyg, där avtalet har löpt ut, men det finns en pågående diskussion kring hur arbetet ska fortskrida. För ett annat av stickproven har avtalet löpt ut och detta fortsätter verksamheterna att göra inköp ifrån. Bland stickproven återfinns också en leverantör som har anlitats sedan 1970-talet utan avtal där inköpen under granskad period uppgår till ca. 975 tkr vilket överstiger direktupphandlingsgränsen. Av erhållna kommentarer lämnas ingen saklig grund för att upphandling inte skett, inköpen avser kirurgiska och diagnostiska instrument där verksamheten uppger att de behöver göra dessa inköp av leverantören för tillgång till reservdelar. Det uppges också att alla beställningar går via koncernstab inköp och ekonomistyrning och att de därför borde vara medvetna om att det inte finns något centralt avtal.

Sjukhusstyrelsen Ystad

Då verksamheterna inom sjukhusstyrelsen Ystad tillhör förvaltningen SUS sker direktupphandlingar på samma vis som beskrivet ovan.

I bilaga 1 presenteras resultatet av de stickprov som vi i granskningen tagit. Av 6 stickprov för styrelsens räkning saknas avtal för samtliga. För dessa 6 leverantörer, som alla överstiger 100 000 kr finns saknas dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning eller regionens regler för direktupphandling.

Sjukhusstyrelsen Hässleholm

I intervjuer uppges det att enhetschefer i organisationen har ansvar för att säkerställa att inköpen görs på rätt sätt. Det finns även särskilda beställningsansvariga för vissa typer av produkter såsom exempelvis operationsmaterial. Det framkommer även att det inte finns någon systematisk uppföljning av upphandling och inköp.

I bilaga 1 presenteras resultatet av de stickprov som vi i granskningen tagit. Av 6 stickprov för styrelsens räkning saknas avtal för 4. För dessa 4 direktupphandlingar, som alla överstiger 100 000 kr finns saknas dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning eller regionens regler för direktupphandling.

2.6.2. Bedömning

Primärvårdsnämnden, Sjukhusstyrelserna för SUS, Ystad, och Hässleholm

Vi bedömer att primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelsen SUS, sjukhusstyrelsen Ystad och sjukhusstyrelsen Hässleholm inte genomför inköp (över 100 tkr) som säkerställer följsamhet emot Region Skånes avtal, lagen om offentlig upphandling och Region Skånes styrdokument avseende direktupphandling.

Vi grundar vår bedömning i genomförda stickprov som visar på brister gällande avsaknad av dokumentation vilket strider mot lagen om offentlig upphandlings krav på att direktupphandlingar över 100 000 kr ska dokumenteras samt regionens egna regler. Detta är enligt vår mening en otillräcklig hantering av direktupphandlingar. Vidare saknas i genomförda stickprov, när Region Skåne har åberopat synnerliga skäl, en dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Vad som anses utgöra synnerliga skäl är något som måste prövas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall och undantagsbestämmelsen ska tolkas restriktivt. Då det är regionen som ska kunna visa att förutsättningar föreligger för att det ska vara tillåtet att använda undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl så utgör avsaknaden av dokumentation en brist. Detta då det inte går att spåra vilka överväganden som gjorts. Då en betydande andel av tagna stickprov uppvisar totalt ett värde överstigande direktupphandlingsgränsen finns en risk att avsteg har gjorts från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens.

Vi kan även konstatera att ansvaret för direktupphandlingar är decentraliserat och att det inte finns något centralt ansvar för inköp via direktupphandling. Enligt vår bedömning kan det medföra att det inte finns en enhetlig hantering för direktupphandlingar i regionen samt att otillåtna direktupphandlingar sker.

I granskningen framkommer att Koncernstab inköp och ekonomistyrning ska informeras vid direktupphandling, vi kan i granskningen inte spåra att så skett i enlighet med riktlinjerna. Vidare görs ingen systematisk uppföljning varken på förvaltningsnivå eller på ett övergripande plan för att få vetskap över inköpsmönster eller eventuella avsteg från lagkrav och regler i gjorda inköp. Enligt vår mening kan detta medföra en risk att följsamhet mot Region Skånes avtal inte säkerställs eller att de samlade inköpen överstiger lagstadgade tröskelvärden för direktupphandling.

Risk finns att otillåtna direktupphandlingar har genomförts utifrån de stickprov som vi har tagit. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att de ska kontrollera att lagarna om offentlig upphandling följs. Vidare hanteras följsamheten via domstol. Vi kan därmed inom ramen för denna granskning inte uttala oss om huruvida enskilda inköp är otillåtna direktupphandlingar eller ej.

3. Revisionell bedömning

Efter genomgång av samtliga revisionsfrågor gör vi den samlade bedömningen att:

- **Hälso- och sjukvårdsnämnden** samt **kollektivtrafiknämnden** i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.
- **Regionstyrelsen** inte helt har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.
- **Primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelsen SUS, sjukhusstyrelsen Ystad och sjukhusstyrelsen Hässleholm** inte har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling avseende direktupphandlingar.

De revisionella bedömningarna grundar vi på att:

- Stickproven påvisar att annonserade upphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.
- Upphandlingarna som genomförs säkerställer delvis sunda affärsrelationer, att korruption motverkas och att alla leverantörer behandlas lika i enlighet med Region Skånes upphandlingspolicy.
- Upphandlingar genomförs i enlighet med Region Skånes etiska krav, såväl miljömässiga som sociala hänsynstaganden.
- Det genomförs inte någon ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal i enlighet med Region Skånes upphandlingspolicy eller att inköp över 100 000 kr säkerställer följsamhet emot Region Skånes avtal, lagen om offentlig upphandling och Region Skånes styrdokument avseende direktupphandling.
- Genomförda stickprov, för direktupphandling, visar på brister gällande avsaknad av dokumentation vilket strider mot lagen om offentlig upphandlings krav på att direktupphandlingar över 100 000 kr ska dokumenteras samt regionens egna regler.
- Det i genomförda stickprov, för direktupphandling, saknas en dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt, när Region Skåne har åberopat synnerliga skäl. Vad som anses utgöra synnerliga skäl är något som måste prövas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall och undantagsbestämmelsen ska tolkas restriktivt. Då det är regionen som ska kunna visa att förutsättningar föreligger för att det ska vara tillåtet att använda undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl så utgör avsaknaden av dokumentation en brist. Detta då det inte går att spåra vilka överväganden som gjorts.

I tabellen på nästkommande sida redogörs för vår sammantagna bedömning per revisionsobjekt. För detaljerade bedömningar per revisionsfråga och därmed vad vi grundar vår bedömning på, hänvisar vi till respektive bedömningsavsnitt i rapporten.



Rött innebär att styrelsen eller nämnden inte har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.



Gult innebär att styrelsen eller nämnden inte helt har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.



Grönt innebär att styrelsen eller nämnden i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att inköp av varor och tjänster genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy, avtal och regelverk avseende direktupphandlingar.

Revisions- objekt	Revisions- fråga 1	Revisions- fråga 2	Revisions- fråga 3	Revisions- fråga 4	Revisions- fråga 5
Regionstyrelsen					
Hälso- och sjukvårds- nämnden					
Kollektivtrafik- nämnden					
Primärvårds- nämnden					
Sjukhus- styrelsen SUS					
Sjukhus- styrelsen Ystad					
Sjukhus- styrelsen Häss- leholm					

3.1. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi:

Regionstyrelsen:

- Att stärka det förebyggande arbetet mot mutor och korruption inom upphandlingsområdet.
- Att ta fram en antikorrupsionspolicy.
- Att säkerställa att uppföljning av avtal, villkor, krav och avtalstrohet sker på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med upphandlingspolicyn och dess tillämpningsanvisningar.
- Att säkerställa att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och Region Skånes anvisningar.
- Att genomföra systematisk uppföljning av gjorda inköp i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker.
- Att säkerställa att vid åberopan av synnerliga skäl, upprätta dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

Primärvårdsnämnden, sjukhusstyrelsen SUS, sjukhusstyrelsen Ystad och sjukhusstyrelsen Hässleholm:

- Att säkerställa att direktupphandling, sker i enlighet lagkrav och Region Skånes anvisningar.
- Att genomföra systematisk uppföljning av gjorda inköp i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker.
- Att säkerställa att vid åberopan av synnerliga skäl, upprätta dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

4. Bilagor

4.1. Bilaga 1 – Stickprov direktupphandlingar (100 000 kr – 615 312 kr)

4.1.1. Primärvårdsnämnden

Stickprov	Befintligt avtal	Belopp (kr)	Finns dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning samt regionens regelverk för direktupphandling?	Kommentar	Bedömning
1	Ja	2 837 175,83	E/T då avtal finns		
2	Ja	1 972 268,17	E/T då avtal finns		
3	Ja	733 644	E/T då avtal finns	Har anvisats som leverantörer av Tieto via befintligt avtal	
4	Ja	1 301 309,07	E/T då avtal finns		
5	Ja	501 729,26	E/T då avtal finns		
6	Nej	498 839,8	Nej	Nationellt kvalitetsprogram för att kunna göra jämförelser, alla lab. måste ha detta.	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
7	Nej	337 742	Nej	Avser deltagaravgifter till Nationell konferens i Palliativ vård	
8	Ja	407 500	E/T då avtal finns		
9	Nej	420 797	Nej		Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
10	Nej	333 495	Nej		Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
11	Nej	314 043	Nej		Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare

					inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
12.	Nej	204 813	Nej		Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
13	Nej	474 848	Nej		Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
14	Nej	213 939	Nej	Vissa av inköpen avser inköp av skydds-material som följd av pandemin. Ej åberopat synnerliga skäl.	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen och är otillåtna.
15	Ja	516 530	E/T då avtal finns		
Totalt belopp där avtal finns		6 299 860,33			
Totalt belopp där avtal ej finns (stickprov 7 räknas ej med i summan)		2 123 370,54			
Antal över direktupphandlingsgränsen		4			
Antal under direktupphandlingsgränsen (stickprov 7 räknas ej med i summan)		10			

4.1.2. Sjukhusstyrelsen SUS

Stickprov	Befintligt avtal	Belopp (kr)	Finns dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning samt regionens regelverk för direktupphandling?	Kommentar	Bedömning
1	Nej	86 054 950	Nej	Synnerliga skäl Covid-19, Godkänt av RS finansavdelning	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid prövning skulle anses legitim eller inte.
2	-	27 131 146	-	Stickprovet avsåg en donation	
3	Nej	5 623 077	Nej	Synnerliga skäl Covid-19, Godkänt av RS finansavdelning	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid prövning skulle anses legitim eller inte.
4	Nej	4 476 923	Nej	Synnerliga skäl Covid-19, Godkänt av RS finansavdelning	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid prövning skulle anses legitim eller inte.
5	Nej	4 120 000	Nej	Synnerliga skäl Covid-19, Godkänt av RS finansavdelning	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid prövning skulle anses legitim eller inte.
6	Nej	17 713 960	Nej	Synnerliga skäl Covid-19, Godkänt av RS finansavdelning	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid prövning skulle anses legitim eller inte.
7	Ja	4 017 321	E/T då avtal finns		
8	Nej	3 482 408	Nej	Ett gammalt avtal finns som löpt ut och leverantören finns därför ej i avtalskatalogen.	Risk finns att det vid prövning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
9	Ja	3 215 372	E/T då avtal finns	Inköpen är kopplade till apparater som köpts in via avtal. Garanti gäller enbart då man har kompatibla utrustningar (köpta av Alcon). Dessa inköp ligger alltså inom ramen för de avtalen som finns med leverantören av apparaterna.	

10	Nej	2 948 684	Nej	Synnerliga skäl Covid-19, Godkänt av RS finansavdelning	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid provning skulle anses legitim eller inte.
11	Nej	2 495 784	Nej	Avser peruker och annan form av hårsättning där Region Skåne ger ett bidrag till patienten (i form av rekvisition). Patienten kan sedan gå med denna till valfri leverantör (behöver ej vara upphandlad). Leverantören fakturerar Region Skåne det belopp som regionen ersätter enligt rekvisitionen och om peruken överstiger detta belopp så får patienten betala mellanskillnaden själv.	Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
12	Nej	2 278 436	Ja	Handlar om ett avtal som gått ut med ambulansflyg, men det finns ett resonemang i frågan.	Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
13	Nej	1 309 806	Nej	Handlar om labprover	Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
14	Nej	974 469	Nej	Verksamheten meddelar att de anlitat leverantören sedan 1970-talet, någon slags "gammal hävd". Baserat på rullande inköpsmönster blir verksamheten också "beroende" av leverantören gällande reservdelar. Alla beställningar går via koncerninköp så de borde vara medvetna om att det inte finns något centralt avtal.	Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
15	Ja	679 931	E/T då avtal finns		
16	Ja	2 615 582	E/T då avtal finns	Fanns i avtalskatalogen under annat namn	
17	Ja	2 570 400	E/T då avtal finns		
18	Ja	1 366 633	E/T då avtal finns	Har anvisats som leverantörer av Tieto via befintligt avtal	

19	Ja	1 973 158	E/T då avtal finns		
20	Ja	1 684 831	E/T då avtal finns	Har anvisats som leverantörer av Tieto via befintligt avtal	
21	Nej	4 712 799	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
22	Nej	1 858 633	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
23	Nej	1 589 435	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
24	Nej	1 357 545	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
25	Nej	2 910 091	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
26	Nej	1 058 333	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
27	Nej	930 520	Nej		Risk finns att det vid provning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
Totalt belopp där avtal finns		8 123 228			
Totalt belopp där avtal ej finns (stickprov 2 räknas ej med i summan)		45 895 853			
Antal över direktupphandlingsgränsen (stickprov 2 räknas ej med i summan)		26			
Antal under direktupphandlingsgränsen		0			

4.1.3. Sjukhusstyrelsen Ystad

Stickprov	Befintligt avtal	Belopp (kr)	Finns dokumentations-handling i enlighet med lagstiftning samt regionens regelverk för direktupphandling?	Kommentar	Bedömning
1	Nej	270 711	Nej	Handlades in för att lösa en akut situation gällande beredskap under pandemin.	I brist på dokumentation så har regionen inte visat att förutsättningarna för synnerliga skäl föreligger. Detta utgör en brist oavsett om direktupphandlingen vid prövning skulle anses legitim eller inte.
2	Nej	349 807	Nej	Handlar om Labprover (se även SUS)	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen är otillåtna.
3	Nej	336 546	Nej	Inköpare beställer direkt från leverantör	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen är otillåtna.
4	Nej	128 727	Nej	Beställningar från Skånsk Bistro (caféet i Atriumgården) är dels varor/tjänster som sjukhusköket inte kunnat leverera (tex påskägg med godis), dels har fika beställts till ledningsgruppen.	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överstiger direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen är otillåtna.
5	Nej	119 845	Nej	Kan inte se några transaktioner för leverantören i Raindance	
6	Ja	240 021	E/T då avtal finns		
Totalt belopp där avtal finns		240 021			
Totalt belopp där avtal ej finns		1 205 636			
Antal över direktupphandlingsgränsen		0			
Antal under direktupphandlingsgränsen		6			

4.1.4. Sjukhusstyrelsen Hässleholm

Stickprov	Befintligt avtal	Belopp	Finns dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning samt regionens regelverk för direktupphandling?	Kommentar	Bedömning
1	Ja	219 491	E/T då avtal finns	Finns ramavtal som förlängts – samt interimsavtal mellan dessa ramavtal. Se även primärvården	
2	Nej	138 081	Nej	Fakturan var felaktig. Leverantören har skickat en kreditfaktura och beloppet kommer understiga 100 000 kr på årsbasis.	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överskrider direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen är otillåtna.
3	Nej	170 160	Nej	Unik kompetens	Det ackumulerade värdet understiger direktupphandlingsgränsen för första halvåret 2020. Om ytterligare inköp görs framöver finns risk att det totala värdet för upphandling av dessa varor/tjänster överskrider direktupphandlingsgränsen och att det vid prövning skulle anses att inköp över direktupphandlingsgränsen är otillåtna.
4	Ja	257 040	E/T då avtal finns	Avtalet är från 2013 och har ej konkurrensutsetts sedan dess då leverantören var den enda på marknaden år 2013.	Risk finns att det vid prövning skulle anses som otillåtna direktupphandlingar.
5	-	418 893	-	Finns inget utfall på denna leverantör för Hässleholm i ekonomisystemet.	
6	Nej	121 080	Nej		
Totalt belopp där avtal finns		476 531			
Totalt belopp där avtal ej finns (stickprov 5 räknas ej med i summan)		429 321			
Antal över direktupphandlingsgräns		0			
Antal under direktupphandlingsgräns (stickprov 5 räknas ej med i summan)		5			

2020-12-15

Rebecca Lindström

Projektledare

Projektledare

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