

MISSIV

För kännedom
Enligt sändlista

Regionstyrelsen
Inköpsnämnden

Regionens hantering av direktupphandling

Region Sörmlands revisionskontor har, på uppdrag av regionens revisorer, genomfört en fördjupad granskning av regionens hantering av direktupphandling. Syftet med denna granskning är att bedöma om regionstyrelsen och regionens nämnder säkerställer att verksamheterna följer regelverket för direktupphandling. Granskningen avser tillämpning av regelverket för direktupphandling inom regionens verksamheter utifrån stickprov och analys av regionen inköp av varor och tjänster.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen och samtliga regionens nämnder inte helt har säkerställt förutsättningar för en ändamålsenlig hantering av direktupphandlingar.

Utifrån granskningens resultat bedömer vi att det finns risk för att dokumentation av direktupphandlingar inte helt uppfyller kraven. Granskningen visar att inköpsverksamheten idag inte hanterar alla regionens direktupphandlingar. Att inköpsverksamheten används vid inköp av varor och tjänster kan anses vara effektivt då kunskap om upphandlingslagstiftningen finns samlad där.

Ändringar i lagen har medfört förtydliganden gällande direktupphandlingar vilka inte framgår helt av nuvarande styrande dokument. Det är därför en risk att de styrande dokumenten inte ger tillräckligt stöd för hantering av regionens direktupphandlingar ute i nämnder och verksamheter.

Revisorerna ställer sig bakom de rekommendationer som framförs i rapporten.

Svar, med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder, begärs enbart från regionstyrelsen och inköpsnämnden, senast 31 mars 2025.

Övriga nämnder får rapporten för kännedom.

Catharina Fredriksson
ordförande

Gustaf Wachtmeister
vice ordförande

MISSIV

Sändlista

Nämnden för primärvård, rättspsykiatri och Dammsdalskolan
Nämnden för kultur, utbildning och friluftsverksamhet
Nämnden för samverkan kring socialtjänst och vård
Gemensamma patientnämnden
Regionala utvecklingsnämnden
Magnus Johansson, regiondirektör
Helena Söderqvist, verksamhetsområdeschef
Josefin Zangerl Carlberg, tf. inköpschef
Magnus Johansson, hälso- och sjukvårdsdirektör
Anna Ormegard, divisionschef primärvård
Jörgen Bragner, verksamhetsområdeschef Regionsjukhuset Karsudden
Charlotta Widerberg, verksamhetschef Dammsdalskolan
Hanna Rasmussen, tf. verksamhetsområdeschef Kultur och utbildning
Titti Kendall, verksamhetschef Läns-gemensamt regionalt stöd
Carolina Sandberg, verksamhetschef patientnämndens kansli
Kenneth Hagström, regional utvecklingsdirektör

UNDERSKRIFTSSIDA

**Detta dokument har undertecknats med avancerade elektroniska
underskrifter:**



REGION
SÖRMLAND

Revisionen

Direktupphandling

Inköp över 100 000 kr

Tiina Olofsson

2024-11-27

Revisionen

Innehåll

Sammanfattning	2
Bakgrund	3
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
Metod och revisionskriterier	3
Granskningens resultat	4
Direktupphandling.....	5
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	5
Inköspolicy och riktlinjer till inköspolicy	6
Interna anvisningar för inköp över 100 000 kr.....	7
Attestreglemente.....	8
Delegationsordning	8
Nämndernas internkontrollplaner.....	9
Tillämpning av regelverket	9
Noterat	11

Sammanfattning

Region Sörmlands revisionskontor har, på uppdrag av regionens revisorer, genomfört en granskning av regionens hantering av direktupphandlingar. Syftet med denna granskning är att bedöma om regionstyrelsen och regionens nämnder säkerställer att verksamheterna följer regelverket för direktupphandling. Granskningen avser tillämpning av regelverket för direktupphandling inom regionens verksamheter utifrån stickprov och analys av regionen inköp av varor och tjänster.

Granskningen visar att inköpsverksamheten inte hanterar alla regionens direktupphandlingar. Ändringar i lagen har medfört förtydliganden gällande direktupphandlingar vilka inte framgår helt av nuvarande styrande dokument. Dokumentation för genomförda direktupphandlingar är varierande och ansvaret för att upprätta dokumentationen är otydligt. Avtalsdatabasen, som verksamheterna ska använda vid inköp av varor och tjänster, är inte komplett.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen och samtliga regionens nämnder inte helt har säkerställt förutsättningar för en effektiv direktupphandling.

För att stärka förutsättningarna rekommenderar vi regionstyrelsen och inköpsnämnden att:

- Se över styrande dokument och tydliggör riktlinjer för direktupphandling
- Säkerställ att information finns lättillgängligt och kommunicera krav på direktupphandling
- Se över dokumentationskrav på direktupphandlingar
- Tydliggör ansvar för dokumentation
- Säkerställ att Avtalsdatabasen innehåller samtliga avtalade leverantörer.

För regionens nämnder lämnar vi rekommendation att:

- Säkerställ att inköp sker enligt regionens rutiner.

Revisionen

Bakgrund

Offentliga inköp regleras genom upphandlingslagstiftningen. När upphandlande myndigheter inom offentlig sektor gör inköp behöver de följa bestämmelser för att ta tillvara marknadskonkurrensen och på bästa sätt hushålla med skattemedlen. Reglerna om offentlig upphandling bidrar även till att motverka korruption genom krav på insyn och transparens samt dokumentationskrav i upphandlingsprocessen. Regelverket grundar sig på olika EU-direktiv.

Det finns nationella regler som gäller för upphandlingar under särskilda beloppsvärden (tröskelvärden). Tröskelvärdet är den beloppsgräns som avgör vilka regler en upphandling ska följa. Direktupphandling kan tillämpas om beräknade värdet understiger aktuell upphandlingsgräns. Direktupphandlingsgränsen som gäller för varor & tjänster samt byggentreprenader under 2024 är 700 000 kr exklusive mervärdesskatt.

Motiv till granskningen är att eftersom inköp och upphandling är en förtroendekänslig verksamhet och bristande följsamhet mot bestämmelser i lag och fullmäktiges riktlinjer kan leda till risk för förtroendeskada för Region Sörmlands verksamheter. Brister i följsamheten kan även resultera i skadestånd och/eller upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen och regionens nämnder säkerställer att verksamheterna följer lagstiftningen för direktupphandling.

Granskningen ska ge svar på:

- Finns det skriftliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling som bygger på lag om offentlig upphandling (LOU)?
- Har regionstyrelsen och nämnder ändamålsenliga kontroller och uppföljning för att säkerställa följsamhet mot regelverk?

Granskningen omfattar regionstyrelsen och samtliga regionens nämnder. Regionens bolag ingår inte i granskningen.

Metod och revisionskriterier

Granskningen har framför allt genomförts med stickprov och analys av regionens inköp över 100 tkr under en månad samt dokumentstudier. Detta innebär att granskningsurvalet omfattar flera verksamhetsområden under flera nämnder. Vi har intervjuat enhetschef på inköpsverksamheten kring rutiner för regionens direktupphandling.

Referenspunkter för bedömning av granskningsresultat är bland annat:

Revisionen

- Lagen om offentlig upphandling (2016:1145), LOU
- Kommunallag (2017:725)
- Upphandlingsmyndighetens tillämpningsanvisningar för direktupphandling
- Regionens inköspolicy och riktlinjer
- Attestreglemente
- Delegationsordningar
- Internkontrollplaner
- Interna anvisningar.

Anteckningar har lämnats för faktaavstämning till inköpsverksamheten och inkomna synpunkter har beaktats i rapporten. Löpande avstämning har skett med respektive verksamhet för iakttagelser i stickproven.

Granskningen har genomförts under perioden september - november 2024.

Granskningens resultat

Resultaten redovisas utifrån granskningens frågeställningar enligt nedan och iakttagelser redovisas samlade i sammanfattningen.

Finns det skriftliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling som bygger på lag om offentlig upphandling? Vår bedömning är att skriftliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling inte helt motsvarar lagens krav. Det finns styrande dokument från år 2015 och 2018 som bör uppdateras. Detta har vi även noterat och rapporterat vid tidigare granskningar.¹

Genom en lagändring från 2022 infördes en ny definition av direktupphandling. Den nya definitionen innebär inte någon förändring i sig av direktupphandlingar och den har införts för att tydliggöra vad som avses med en direktupphandling. Reglerna anger att den upphandlande organisationen ska besluta om riktlinjer för direktupphandling.

Av de nuvarande styrande dokumenten framgår riktlinjer för direktupphandling i stora delar men exempelvis vem som har ansvar för att dokumentera direktupphandling och hur direktupphandling dokumenteras framgår inte. Styrande dokumentet *Regler för inköp* finns inte tillgängligt på Insidan.

¹ RE-REV23-0040-1 Inköpsnämndens arbete med avtalsuppföljning och RE-REV23-0007-1 Inköpsnämndens uppdrag, mål och förutsättningar

Har nämnder och regionstyrelsen ändamålsenliga kontroller och uppföljning för att säkerställa följsamhet mot regelverk?

Vår bedömning är kontroller och uppföljning är varierande och inte helt tillfredsställande idag men bör förbättras från och med 2025 i och med mätning av de nya indikatorerna.

Nya mätvärden har tagits fram för regionen enligt budget 2025². Indikatorer inom målområdet Region Sörmland använder sina resurser hållbart och effektivt. Indikatorerna mäter leverantörstrohet och avtalstrohet på verksamhetsnivå.

Inköpsverksamheten gör kontroll av leverantörstrohet och efterlevnad av LOU genom stickprov på inköp inom ett antal utvalda kategoriområden där särskilt risk föreligger enligt inköpsnämndens internkontrollplan för 2024.

Vi kunde inte finna att nämnderna gör några specifika kontroller för inköp förutom regionstyrelsens kontroller av investeringar och Dammsdalskolans kontroll av rutiner för inköpsamordnare.

Direktupphandling

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Upphandlingsreglerna gäller när en upphandlande myndighet ge en leverantör någon form av ersättning för att utföra eller leverera något.

Lagändring 2022 och ny definition av direktupphandling:

”Med direktupphandling avses ett förfarande för tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal utan krav på att den upphandlande myndigheten först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfordran.”

Upphandlingar som genomförs enligt 19 a kapitlet Direktupphandling ska följa de grundläggande upphandlingsprinciperna. Dessa är:

- Att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt
- Att genomföra upphandlingen på ett öppet sätt och enligt principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet

Direktupphandling kan tillämpas i fyra situationer:

- Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen

² Regionfullmäktige § 126/24, Mål och budget 2025-2027

Revisionen

- I vissa i lagen särskilt angivna situationer då den upphandlande organisationen får tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering
- Om det finns synnerliga skäl
- Vid en anskaffning som är nödvändig för att tillgodose ett angeläget behov som har uppstått till följd av överprövning.

Upphandlande organisationer ska anta riktlinjer för direktupphandling samt dokumentera skälen för inköp som uppgår till minst 100 000 kronor exklusive moms. Direktupphandlingar som uppgår till minst 700 000 kronor ska efterannonseras.

En upphandlande myndighet ska löpande dokumentera genomförandet av en direktupphandling om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndighetens ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Dokumentationen ska vara slutförd senast 30 dagar efter att myndigheten har ingått avtal eller fattat beslut om att avbryta upphandlingen.

Köp av fastighet, hyra och nyttjanderätt med mera till fastighet är undantaget från upphandlingsskyldighet enligt LOU. Avtalets huvudsakliga syfte är avgörande.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet avseende upphandlingslagstiftningen. En upphandlingsskadeavgift kan dömas ut om det skett en otillåten direktupphandling där avtal ingåtts med leverantör utan utannonsering. Avgiften får inte överstiga tio procent av det aktuella avtalets värde. Den högsta upphandlingsskadeavgiften är tio miljoner kronor.³

Inköbspolicy och riktlinjer till inköbspolicy

Region Sörmland och Region Västmanland har beslutat om att samordna inköpsverksamheten och har inrättat en gemensam enhet, och en gemensam nämnd, för inköp. Inköbspolicy⁴ med tillhörande riktlinjer gäller vid alla inköp som genomförs av regionerna, dess helägda bolag och stiftelser.

Enligt policyn ska inköpsverksamhetens åtaganden följas upp och rapporteras. Inköpsverksamheten ansvarar bland annat för förvaltning och utveckling av inköpsprocessen, policy och riktlinjer samt uppföljning och rapportering av regionernas inköp. Vidare ansvarar inköpsverksamheten för att göra upphandlade avtal tillgängliga via en avtalsdatabas och verka för att möjliggöra elektroniska beställningar och betalningar. Verksamheterna ansvarar för att upprätthålla en hög avtalstrohet gentemot upphandlade avtal enligt policyn.

³ Konkurrensverket, [Upphandlingsskadeavgift](#) | [Konkurrensverket](#)

⁴ Fullmäktige § 130/15, Inköbspolicy

Revisionen

Inköpsverksamheten ansvarar för att komplettera styrande dokumenten på upphandlingsområdet med fördjupad information, råd rutinbeskrivningar och mallar som underlättar för regionernas verksamheter vid upphandlingsarbetet enligt inköspolicyn.

Enligt riktlinjerna ska inköpsverksamheten informeras om väsentliga inköp som budgeterats och kan resultera behov av en upphandling.

Inköpsverksamheten sammanställer en gemensam årlig upphandlingsplan.

Planeringen är också en viktig del för att minimera oplanerade inköp.

Regionerna har tecknat ett antal avtal gällande köp av varor/tjänster och dessa avtal ska användas enligt riktlinjerna. När avtal saknas och varan eller tjänsten faller under begreppet lågt värde eller om synnerliga skäl föreligger kan en direktupphandling bli aktuell. Synnerliga skäl tillämpas mycket restriktivt och inköpsverksamheten kontaktas.

Riktlinjerna har kompletterats med ett styrande dokument *Regler för inköp*⁵ som beskriver inköpsförfarande och beloppsgränser. Inköp med värde 100 000 – 586 907 kronor genomförs normalt av inköpsenheten som ska alltid kontaktas för information kring dokumentationsplikt och ansvar. Minst tre tänkbara leverantörer tillfrågas om det är möjligt. Av dokumentet framgår också beställningsförfarande och beräkning av inköpsvärde. Allt inköp som regionen gör, oavsett värde, finns reglerat i lagstiftningen enligt dokumentet. Vi kan inte finna styrande dokumentet på Insidan.

Interna anvisningar för inköp över 100 000 kr

Av regionens ledningssystem, Insidan, framgår hur inköp ska göras. Vid inköp ska verksamheten alltid börja med att söka en vara eller tjänst i avtalsdatabasen i de fall där regionen redan har ett avtal med leverantören. Vid inköp över 100 000 kr ska inköpsenheten alltid kontaktas. På sidan finns också hänvisning till anvisningar för beställning av medicinsk utrustning⁶ som enheten Medicinsk teknik och utrustning ansvarar för.

lakttagelser

Vår bedömning är att skriftliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling inte helt motsvarar lagens krav idag. Det finns styrande dokument från år 2015 och 2018 som bör uppdateras som vi redan tidigare noterat vid granskning av inköpsnämnden.

Genom en lagändring från 2022 infördes en ny definition av direktupphandling. Den nya definitionen innebär inte någon förändring i sig av direktupphandlingar och den har införts för att tydliggöra vad som avses med en direktupphandling. Reglerna anger att den upphandlande

⁵ Regler för inköp, dokumentnivå instruktion, diarienummer DU-UPP18-0011-1, giltig från 2018-01-04

⁶ [Medicinteknisk utrustning - Insidan](#), 2024-10-22

Revisionen

organisationen ska besluta om riktlinjer för direktupphandling. Det har införts en beloppsgräns för när upphandlade organisationer behöver efterannonsera upphandlingar. Enligt intervjun finns det stöd i upphandlingssystemet för efterannonsering.

Av de nuvarande styrande dokumenten framgår riktlinjer för direktupphandling i stora delar men exempelvis vem som har ansvar för att dokumentera direktupphandling och hur direktupphandling dokumenteras framgår inte. Styrande dokumentet *Regler för inköp* finns inte tillgängligt på Insidan där krav på att fråga minst tre leverantörer vid direktupphandling framgår.

Riktlinjer för direktupphandling bör tydliggöras och tillgängliggöras samt kommuniceras.

Attestreglemente

Enligt attestreglementet⁷ är det nämndernas ansvar att antagna regler och tillämpningsanvisningar följs. Regionstyrelsen ansvarar för övergripande uppföljning och utvärdering av reglementet samt vid behov tar initiativ till förändring. Regionstyrelsen har också nämndansvar för sina verksamheter.

Målsättningen med reglerna för kontroll av transaktioner är att undvika oavsiktliga eller avsiktliga fel och därigenom säkerställa att transaktioner är korrekta avseende prestation, bokföringsunderlag, villkor och pris, bokföringstidpunkt, kontering och beslut. Av attestreglementet framgår krav på kontrollernas utformning och utförande.

Delegationsordning

Av regionstyrelsens och nämndernas delegationsordningar framgår beloppsbegränsningar för beslut om investering och upphandling inom bland annat ramen för fastighetsägaransvaret, hälso- och sjukvård och övriga investeringar och utrustning.

Beslut att initiera upphandling upp till 12 prisbasbelopp⁸ samt avrop från ramavtal, inom ramen för var och ens gällande budget, ses som ren verkställighet för samtliga chefer med budgetansvar.

Generellt gäller att:

- Mer än 1000 prisbasbelopp – beslutas av regionfullmäktige
- Mellan 100 - 1000 prisbasbelopp – beslutas av nämnden
- Upp till 100 prisbasbelopp - beslutas av regiondirektören/verksamhetsansvariga.

⁷ Regionfullmäktige § 8/22, Revidering av attestreglemente

⁸ Prisbasbelopp för 2024 är 57 300 kr, 12 x 57 300 kr = 687 600 kr

Revisionen

Nämndernas internkontrollplaner

Nämndernas ansvar för verksamheten regleras i kommunallagen⁹ enligt följande:

”Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Efter genomgång av nämndernas internkontrollplaner har vi noterat att

- Av regionstyrelsens internkontrollplan för 2024 framgår flera kontroller av regionens investeringar och inventering av ansökningar om utrustningsinvesteringar
- Inköpsverksamheten gör kontroll av leverantörstrohet och efterlevnad av LOU genom stickprov på inköp inom ett antal utvalda kategoriområden där särskilt risk föreligger enligt inköpsnämndens internkontrollplan för 2024
- Dammsdalskolan, under nämnden för primärvård, rättspsykiatri och Dammsdalskolan, har en kontroll av rutin för inköpssamordnare i sin internkontrollplan.

Tillämpning av regelverket

Vi har verifierat regionens inköp genom analyser och stickprov. Vi har granskat regionens inköp över 100 000 kronor för september 2024. I urvalet ingår totalt 787 leverantörsfakturer. Vi har rensat urvalet från fakturer som bland annat avser externa hyror, vårdinköp från regioner, fakturer från kommuner och myndigheter samt fakturer som kommer från leverantörer som finns i Avtalsdatabasen och Varuförsörjningsnämndens avtal.

För granskning av leverantörsfakturer utifrån de nationella hyrpersonalavtalen har vi mottagit listor på leverantörer från inköpsverksamheten. Granskningens iakttagelser och kommentarer enligt nedan.

Iakttagelser	Kommentarer
Underlag för direktupphandling	Alla inköp sker inte via inköpsverksamheten. Bland dokumentationen saknades ofta skälen för inköp och att minst tre tänkbara leverantörer har tillfrågats när det är möjligt.
Avtal saknas i Avtalsdatabasen	Avser bland annat IT-kostnader, licenser, serviceavtal samt underhåll/investeringar i fastigheter samt hälso- och sjukvården. Varuförsörjningsnämndens avtal finns inte i

⁹ Riksdagen, Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 §

Revisionen

	Avtalsdatabasen. Dessa inköp har styrts via inköpssystemet i Proceedo med behöriga inköpare. Enligt information från inköpsverksamheten pågår det genomgång av RSIT:s leverantörer och avtal. Vi har noterat att det pågår ett antal upphandlingar kring fastighetsservice/underhåll/reparationstjänster.
Tydlig inköpsprocess för hälso- och sjukvårdens investeringsvaror	Beslut om investering kopplat till budget, sedan upphandling eller avrop, beställning i Proceedo och fakturering enligt offert eller liknande. Inköpsverksamheten är involverad i hälso- och sjukvårdens inköpsprocess.
Hänvisning till det nationella hyrpersonalsavtalet finns i Avtalsdatabasen. Personstyrd beställning/avrop utifrån avtalen som inte finns tillgängliga i Avtalsdatabasen.	Vår granskning visar att inköp av hyrpersonal har skett från 24 avtalade leverantörer. Avtalade leverantörer har använts inom hälso- och sjukvården förutom vid en vårdcentral. Denna vårdcentral har hyrt personal från fyra leverantörer som inte ingår i de nationella avtalen. Avtalen har upprättats innan det nationella avtalet var på plats. Två specifika avtal har utgått i maj 2024 och ett löper till 31 december 2024. Vårdcentralen fortsätter anlita hyrpersonal från leverantörerna efter avtalsperiodens slut. Dispensförfarande har inte förekommit under 2024 enligt uppgift och därmed följer inte inköpet gällande rutiner.
Inköp fortsätter från tidigare avtalade leverantören efter avtalstidens slut	Det finns flera fakturor från en leverantör. Avtalet gick ut i augusti 2024. Enligt information på Insidan finns det upphandlat en leverantör som för tillfället agerar som temporära leverantör för konferensförmedlingstjänster tills ett nytt avtal för konferenser har slutit med en annan leverantör.
Stickprov på fakturor gällande regionens fastigheter	Vår granskning visar att inköp av tjänster har skett enligt upphandlat avtal och är inte direktupphandling.
Makulerade fakturor	Anledning till makulering i Proceedo är bland annat att leverantören har skickat samma fakturor två gånger till regionen, fel inläsning i systemet, leverantören har angett fel valuta enligt analys från ekonomistaben. Det är viktigt att anledning till makulerade fakturor dokumenteras i redovisningen.

Revisionen

Noterat

Det pågår flera utvecklingsarbete inom inköpsverksamheten för att underlätta styrning och uppföljning av regionens inköp, bland annat digitalisering av inköpsuppdrag.

Revisionen

Tiina Olofsson

Certifierad kommunal revisor