



**KomRede AB**

# Revisionsrapport

Granskning av avtalsvillkor i upphandlingar –  
Region Dalarna

Camilla Karlsson

Västerås 2021-11-15

## Innehållsförteckning

Förord .....	2
Sammanfattande iakttagelser och bedömningar .....	3
1. Inledning .....	5
1.1. Bakgrund .....	5
1.2. Syfte.....	5
1.3. Revisionsfrågor .....	5
1.4. Ansvariga styrelser och nämnder .....	6
1.5. Avgränsning .....	6
2. Genomförande .....	6
2.1. Revisionskriterier.....	7
2.2. Utgångspunkter för granskningen .....	7
2.2.1. Upphandlingsfunktionen i Region Dalarna.....	8
2.3. Metod och genomförande .....	8
3. Resultat av granskningen .....	9
3.1. Styrande dokument.....	9
3.1.1. Kommentarer och bedömningar .....	10
3.2. Rutiner och mallar .....	11
3.2.1. Medicinteknisk utrustning.....	12
3.2.2. Kommentar och bedömningar .....	12
3.3. Granskade avtalsvillkor .....	13
3.3.1. Kommentar och bedömning.....	14
3.4. Direktupphandlingar .....	14
3.4.1. Kommentar och bedömning.....	14
3.5. Avtalsuppföljning.....	14
3.5.1. Förbrukningsmaterial upphandlat av varuförsörjningen i Region Uppsala.....	15
3.5.2. Kommentar och bedömning.....	16
3.6. Enkät till upphandlings- och inköpsansvariga .....	16
3.6.1. Kommentar och bedömning.....	17
3.7. Risk och väsentlighet.....	17
3.7.1. Kommentar och bedömning.....	17
3.8. Intern styrning och kontroll, uppföljning .....	17
3.8.1. Kommentar och bedömning.....	17
3.9. Svar på revisionsfrågorna .....	18

## Förord

KomRedo AB överlämnar härmed rapport över granskningen av avtalsvillkor i upphandlingar i Region Dalarna.

Rapporten inleds med en redovisning av våra sammanfattande iakttagelser, bedömningar och våra rekommendationer med anledning av granskningen.

Efter detta följer en redovisning av uppdraget och revisionsfrågorna. Därefter följer en genomgång av metod och granskningsresultat. Rapporten avslutas med en redovisning av svar på revisionsfrågorna.

Vi tackar samtliga personer som ställt sin tid till förfogande och medverkat på ett mycket positivt och engagerat sätt.

Västerås, 2021-11-15



Camilla Karlsson

*Certifierad kommunal revisor*

KomRedo AB

## Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

### Bakgrund

Upphandling av varor och tjänster till regionens olika verksamheter är ett strategiskt verksamhetsområde som kringgärdas av en omfattande lagstiftning som kräver både kunskap och erfarenhet för att kunna hanteras på effektivt sätt. Flertalet organisationer, inklusive Region Dalarna, har bland annat därför centraliserade upphandlingsfunktioner som har till uppgift att genomföra organisationens upphandlingar på ett professionellt sätt.

KomRedo har fått i uppdrag av revisorerna i Region Dalarna att genomföra en granskning av regionens arbete med avtalsvillkoren i regionens arbete med upphandlingar.

### Slutsatser och bedömningar

Sammantaget visar granskningen avseende upphandlade avtalsvillkor att dessa i huvudsak inte kan missgynna regionen eller enskilda verksamheter. Däremot finns exempel som visar att regionen missgynnats indirekt i speciella situationer när det visat sig att produkter som upphandlats inte kan nyttjas av verksamheten. Vi konstaterar också att avtalsvillkoren för förbrukningsmaterial via Varuförsörjningen missgynnade Region Dalarna, vilket medfört omfattande fördyringar.

I de underlag som vi tagit del har vi funnit allvarliga brister i uppföljning av avtalsvillkor i upphandlings- och inköpsprocessen. Granskningen visar också en rad, delvis allvarliga, brister som kan påverka risken för missgynnande avtalsvillkor och även förutsättningarna för en ändamålsenlig upphandlingsprocess i övrigt har uppmärksamats. Detta gäller avsaknad av en ändamålsenlig avtalsuppföljning, brister i roller och ansvarsfördelning, bristande kontroll av direktupphandlingar etcetera.

Vi konstaterar också att Region Dalarnas hantering av direktupphandlingar inte är ändamålsenlig och att det finns stora risker för missgynnade avtalsvillkor som hanteras av verksamheterna samt att det saknas ett kontrollsystem för direktupphandlingar.

Vår samlade bedömning är att regionrevisorernas riskbedömning överensstämmer med resultatet. Flera av de tillfrågade anser att det finns behov av mer resurser för avtalsuppföljning för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet. Vi konstaterar utifrån genomförd granskning att upphandlings- och inköpsfunktionen behöver stärkas i Region Dalarna.

Sammantaget konstaterar vi att regionens *uppföljning* av upphandlade avtal inte är tillräcklig och att det finns avtalsvillkor som missgynnade Region Dalarna, både ekonomiskt och förtroendemässigt.

Vi bedömer därför att det är viktigt att förbättra arbetet med avtalsuppföljning och upphandling.

### Rekommendationer

Med utgångspunkt i det material och de uppgifter vi tagit del av lämnar vi följande rekommendationer till Regionstyrelsen att:

1. Tillräckliga förutsättningar skapas för effektivt upphandlings- och inköpsarbete.
2. Ansvar för strategiska risker i upphandlingar ska tydliggöras i samband med att planeringsfasen av en upphandling påbörjas.
3. Ta fram en årlig upphandlingsplan i dialog med verksamheterna och ta fram en tydlig och ändamålsenlig samverkansplan.
4. Införa en dokumenterad modell för systematisk uppföljning, avtalsförvaltningsåtgärder och ekonomiska utvärderingar.

5. Införa tydligare riktlinjer för överlämning av nya upphandlade avtalsvillkor till verksamheterna.
6. Införa ett kontrollsystem för direktupphandlingar.

## 1. Inledning

KomRedo har fått i uppdrag av revisorerna i Region Dalarna att genomföra en granskning av regionens arbete med avtalsvillkoren i regionens arbete med upphandlingar. Uppdraget beskrivs närmare nedan.

### 1.1. Bakgrund

Upphandling av varor och tjänster till regionens olika verksamheter är ett strategiskt verksamhetsområde som kringgärdas av en omfattande lagstiftning som kräver både kunskap och erfarenhet för att kunna hanteras på effektivt sätt. Flertalet organisationer, inklusive Region Dalarna, har bl a därför centraliserade upphandlingsfunktioner som har till uppgift att genomföra organisationens upphandlingar på ett professionellt sätt.

I samband med att regionrevisorerna analyserat olika risker i upphandlingsverksamheten har de särskilt uppmärksammat att innehållet i tecknade avtal, ur olika perspektiv, kan innebära risk för att regionen missgynnas t ex genom kostnadsfördyringar eller lägre kvalitet än vad som avsetts. Ett exempel på en sådan riskfaktor är s k ”lockpriser”. D v s att grupper av varor och tjänster i ramavtalsupphandlingar som avropas ofta kan ha ett lågt pris (lockpris) medan varor/tjänster som avropas mer sällan kan ha oskäligt höga priser. Exempel på detta kan vara t ex service och support i upphandlingar av IT-utrustning. Även om avropsfrekvensen är låg kan förekomsten av sådana villkor innebära avsevärda kostnadsfördyringar för enskilda verksamheter eller i speciella situationer där en stor volym av en sällan beställd vara/tjänst måste anskaffas. För verksamheter som drabbas av de högre kostnaderna kan företeelsen också utgöra ett incitament för att själva direktupphandla eller ”handla i butik” för att därigenom skydda den egna verksamheten mot oskäliga kostnader.

Andra avtalsvillkor som kan missgynna regionen eller enskilda verksamheter i regionen avser t.ex. s.k. ”dagspriser”, kostnader för frakt och olika prisjusteringsklausuler. Ytterligare risker som kan finnas inbyggda i olika avtalsvillkor gäller t ex kvalitén på levererade varor/tjänster eller etiska förhållanden, t ex i tillverkningsprocessen, som kan skada regionens legitimitet.

Mot bakgrund av de risker som kan finnas inbyggda i olika upphandlade avtal bedömer regionrevisorerna att det finns skäl att närmare granska avtalsvillkor i ett urval genomförda upphandlingar.

### 1.2. Syfte

På uppdrag av revisorerna i Region Dalarna har KomRedo AB granskat om regionen i tillräcklig utsträckning har beaktat risken för missgynnande avtalsvillkor vid upphandlingar.

### 1.3. Revisionsfrågor

Inom ramen för granskningens övergripande syfte ska denna lämna svar på bl a följande frågeställningar:

- Förekommer avtalsvillkor i upphandlade avtal som kan missgynna regionen eller enskilda verksamheter eller missgynna regionen i speciella situationer?

- I förekommande fall, i vilken utsträckning förekommer sådana avtalsvillkor?
- Har regionens upphandlingsfunktioner ändamålsenliga rutiner, aktuella mallar e t c för att undvika missgynnande avtalsvillkor?
- Finns en tillräcklig uppföljning av ingångna avtal som säkerställer att missgynnande avtalsvillkor uppmärksammas och framdeles kan undvikas?

Övriga frågor som varit av intresse att belysa:

- Finns rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av regionens gemensamma avtal?
- Genomförs kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor, vitesföreläggande osv.)?
- Har regionen en tydlig och ändamålsenlig samverkansplan vid behovs-, villkor- och skakravs analyser inför kommande upphandlingar?

#### 1.4. Ansvariga styrelser och nämnder

Granskningen avser i huvudsak Regionstyrelsen.

#### 1.5. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till upphandlingar som hanteras av eller med stöd av Upphandlingsavdelningen. Vi vill framhålla att granskningen omfattar upphandlade avtalsvillkor som Region Dalarnas upphandlingsfunktion har direkt eller indirekt kontroll över. Granskningen behandlar inte värdet av vad Region Dalarna förlorat på grund av eventuella felaktiga avtalsvillkor som tecknats, med undantag av uppgifter inhämtat från Varuförsörjningen, Region Uppsala. Endast en översiktlig analys av prishöjningar i aktuella avtal avseende förbrukningsmaterial som hanteras via Varuförsörjningsnämnden, Region Uppsala, har ingått i denna granskning.

Granskningen omfattar inte upphandlingar som sker inom Fastighetsnämndens ansvarsområde och enbart i mycket begränsad omfattning den upphandling som sker via Varuförsörjningsnämnden.

På grund av den rådande pandemin har flertalet intervjuer genomförts digitalt via uppkoppling eller via telefon. Vår bedömning är att detta inte har varit till nackdel.

## 2. Genomförande

Granskningen har genomförts i enlighet med KL, SKRs och SKYREVs vägledningar, rekommendationer och etiska regler för revisionsarbete och god revisionsd. Vid bedömningar har lagar, föreskrifter och riktlinjer som gäller för aktuell period tillämpats. Granskningen utgår i första hand från lagstiftning och andra regelverk inom området samt regionfullmäktiges styrning.

Slutsatser och bedömningar baseras på kartläggningsresultat och granskning av tillgängliga styr- och stöddokument och de regelverk som redovisas i efterföljande avsnitt nedan samt på enkätsvar och de uppgifter som intervjuade personer har lämnat.

## 2.1. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de normer eller bedömningsgrunder som utgjort underlag för analys, slutsatser och bedömningar. De kriterier som har legat till grund för analys, bedömning och rekommendationer är hämtade från:

Lagar, förordningar och föreskrifter

- Kommunallag
- Hälso- och sjukvårdslag
- Patientsäkerhetslag
- Patientlag
- Förvaltningslag (serviceskyldigheten)
- Lag om offentlig upphandling

Nationella riktlinjer och vägledningar

- SOSFS (2005:12) - Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso-och sjukvården (2012-01-01), ersatt med SOSFS 2011:9.

Interna riktlinjer, styrdokument och redovisande, dokument

- Regionplan, budget och finansplan 2021-2023
- Årsredovisning 2020
- Statistik från avtalsuppföljning från Varuförsörjningen, Region Uppsala (bearbetade underlag av KomRedo)

## 2.2. Utgångspunkter för granskningen

Region Dalarna upphandlar och anskaffar varor och tjänster för betydande belopp varje år. Merparten avser tjänster, entreprenader och förbrukningsmaterial. Det totala antalet leverantörer som anlitas är mycket stort. Viktiga delar av regionens verksamheter är beroende av att dessa upphandlingar och anskaffningar genomförs effektivt och rättssäkert. En effektiv och ändamålsenlig upphandlingsprocess och organisation är väsentlig för en god avtalshantering. I detta ingår att ha en god intern kontroll över avtalen och dess villkor, säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) och interna policys, motverka risker för korruption, säkerställa att organisation och system är ändamålsenliga och effektivt utformade samt att ingångna ramavtal används. Uppföljningen av följsamheten till ingångna avtal och villkor är en förutsättning för att säkerställa att missgynnande avtalsvillkor inte förekommer och att leverantörer t ex ges möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling/anskaffning.

För offentlig upphandling gäller bland annat följande grundläggande principer för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader: principen om icke-diskriminering, principen om likabehandling, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och principen om transparens. Dessa principer har använts som utgångspunkter i granskningen om missgynnande avtalsvillkor. Reglerna för offentlig upphandling är olika beroende på om värdet av upphandlingen överstiger eller understiger de så kallade tröskelvärdena. Om värdet beräknas överstiga tröskelvärdena gäller att upphandling ska ske genom öppet förfarande, selektivt förfarande eller



förhandlat förfarande. Värdet på anskaffningen har därför varit av betydelse vid urvalet av de avtal som granskats djupare inom ramen för den nu aktuella granskningen.

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. Förfrågningsunderlaget ska, i enlighet med tidigare nämnda principer, innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att inte vissa leverantörer eller verksamheter gynnas respektive missgynnas.

### 2.2.1. Upphandlingsfunktionen i Region Dalarna

Ansvar för upphandlingar är delegerat till respektive nämnd och regionstyrelsen och delegation finns till dess verksamheter.

Upphandlingar över tröskelvärdet hanteras med stöd av Upphandlingsavdelningen som tillhör Regionstyrelsens verksamhet. Därutöver hanteras upphandlingar av Fastighetsförvaltningen och Medicinsk Teknik och IT inom Region Dalarna samt Varuförsörjningen via Region Uppsala.

Direktupphandlingar hanteras av verksamheterna utan att den centrala upphandlingsfunktionen är involverad.

## 2.3. Metod och genomförande

Granskningen avser i huvudsak Regionstyrelsens ansvar för upphandling inom Region Dalarna. Uppdraget har genomförts genom granskning av regionens styr- och stöddokument samt dokumenthandlingar i form av avtalsvillkor fördelat på åtta olika upphandlingar.

Därutöver har vi intervjuat tolv tjänstepersoner såsom ledande tjänsteperson och handläggare vid Upphandlingsavdelningen, Medicinsk Teknik och IT (MIT) och två personer vid Varuförsörjningen i Region Uppsala, samt företrädare för Regionfullmäktige, Regionstyrelsen och fyra nämnder. Samtliga som har intervjuats eller på annat sätt bidragit med fakta och information har getts tillfälle att faktagranska lämnade intervjusvar. På grund av den rådande pandemin har samtliga intervjuer genomförts digitalt via videoupptäckning. Utöver genomförda intervjuer har vi utfört en webbaserad enkätundersökning som tillsänts utvalda tjänstepersoner efter diskussion med företrädare för Upphandlingsavdelningen. Enkäten har bidragit med komplementerade analysunderlag i samband med genomförandet av intervjuerna.

Granskningen har avgränsats till upphandlingar som hanteras av eller med stöd av Upphandlingsavdelningen. Vi vill framhålla att granskningen omfattar upphandlade avtalsvillkor som Region Dalarnas upphandlingsfunktion har direkt eller indirekt kontroll över. Granskningen behandlar inte värdet av vad Region Dalarna förlorat på grund av eventuella felaktiga avtalsvillkor som tecknats. Under granskningens gång har uppdraget utökats att omfatta även upphandlade avtalsvillkor avseende förbrukningsmaterial för Region Dalarna som upphandlats genom Varuförsörjningen, Region Uppsala.

Vi har i granskningen utgått från olika riskperspektiv till exempel risk för brister i ledning och styrning, risk för ineffektiv intern styrning och kontroll, risk för bristande uppföljning etcetera.

En viktig del i granskningen har varit att klargöra hur de politiska organen (främst Regionfullmäktige och Regionstyrelsen) hanterat de aktuella revisionsfrågorna under senare år. Vi har därmed kartlagt rådande ansvarsförhållanden på olika nivåer i den politiska organisationen och i

förvaltningsorganisationen. På motsvarande sätt har policys, rutiner och ställningstaganden på förvaltningsnivå inventerats, framför allt inom Upphandlingsavdelningen samt inom ett lämpligt urval av regionens upphandlingsfunktioner och verksamheter. Granskning av dokument har varvats med intervjuer med de närmast ansvariga förtroendevalda och berörda företrädare för upphandling i olika verksamheter och funktioner.

### 3. Resultat av granskningen

Resultaten av granskningen baseras i huvudsak på dokumentgranskningar och djupintervjuer med berörda tjänstpersoner och ledande politiker. Därutöver har en enkätundersökning genomförts med ett urval tjänstepersoner för att komplettera intervjuunderlaget på grund av den stora mängden avtal och inblandande personer. I det följande redovisas resultaten från dessa undersökningar.

#### 3.1. Styrande dokument

Under pågående granskning har en ny uppdaterad policy för upphandling antagits i Regionfullmäktige 2021-06-14 § 55 och beretts i Regionstyrelsen 2021-05-31 § 94 med tillhörande riktlinjer för inköp. I samband med beslutet i fullmäktige upphörde den tidigare inköps- och upphandlingspolicyn från 2016 att gälla.

Detta innebär att genomförd granskning omfattar både gamla och nya regelverk, vilket till viss del har komplicerat analysen och bedömningarna.

Enligt **inköps- och upphandlingspolicyn från 2016** framgår bland annat följande:

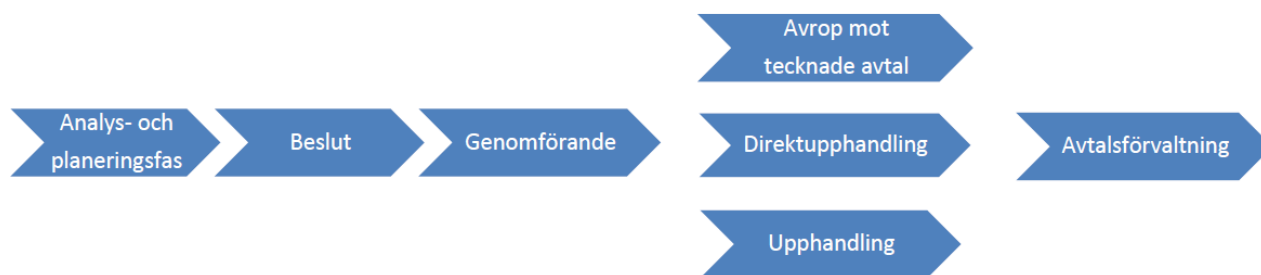
- Inköp och upphandling ska utföras av de som är särskilt utsedda för detta och har erforderlig kompetens.
- Upphandlingar ska präglas av ett samlat ekonomiskt tänkande där samtliga kostnader beaktas som är förenliga med anskaffningen.
- Upphandlingar ska genomföras så att landstingets verksamheter får varor och tjänster med rätt funktion och rätt kvalitet till lägsta kostnad.
- Landstinget ska ha en helhetssyn på upphandlingar och ta tillvara de vinster som följer av en samordning...
- ...samt att *upphandlingar och avtal ska följas upp*, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall och enligt de krav som angivits i avtalen.

Den nya **policyn från 2021 för upphandling**<sup>1</sup> är mer omfattande och beskrivs av verksamhetsföreträdare som mer ändamålsenlig.

Den innehåller bland annat en beskrivning av processen för anskaffning av varor och tjänster, del för del enligt bild nedan.

---

<sup>1</sup> Fastställd av Regionfullmäktige 2021-06-14



Figur 1: Process anskaffa varor och tjänster, enligt Upphandlingspolicy antagen i Regionfullmäktige 2021-06-14 Region Dalarna

Policyn anger vilka övergripande styrande principer för inköp och upphandling som ska gälla för Region Dalarna avseende varor och tjänster. Till policyn finns mer detaljerade riktlinjer för inköp som ska syfta till att skapa förutsättningar för att inköpsarbetet ska säkerställa att affärer genomförs ekonomiskt effektivt som ska ge rätt kvalitet till bästa möjliga pris. Reglerna gäller för regionens samtliga nämnder och övriga organ där regionen har ett avgörande inflytande. Beloppsgränserna framgår som följer:

- Regionfullmäktige ska besluta om genomförande av inköp till ett värde över 100 miljoner kronor, eller av principiell beskaffenhet.
- Regionstyrelsen ska besluta om genomförande av inköp till ett värde mellan 10-100 miljoner kronor och ska bedriva uppsikt över nämnders inköpsarbete och ska säkerställa att inköpsarbetet bedrivs effektivt.
- Nämnderna ska besluta om genomförande av inköp till ett värde mellan 10-50 miljoner kronor. Under 10 miljoner är beslut om genomförande av inköp delegerbart.

Därutöver beskrivs vilket ansvar Regionstyrelsen och nämnder har för inköpsarbetet. Enligt de nya upphandlingsreglerna är det upp till respektive nämnd att utforma egna riktlinjer anpassade till den egna verksamheten utifrån den övergripande upphandlingspolicyn.

En årlig översyn av upphandlingspolicyn och dess efterlevnad ska göras och presenteras för Regionstyrelsen. Uppföljning ska göras på en övergripande strategisk nivå mot policyns syfte, att Region Dalarna genomför ekonomiskt effektiva affärer som ger rätt kvalitet till bästa möjliga pris och med målet att bidra till ett än mer klimatsmart, konkurrenskraftigt och sammanhållet Dalarna.

Nämnderna ska således komplettera riktlinjerna med vägledande dokument och mallar. Förarbetet ska vara tydligt dokumenterat av ansvarig nämnd eller styrelse. Vid större upphandlingar ska en dokumenterad upphandlingsstrategi tas fram.

Varje nämnd ansvarar enligt de nya riktlinjerna för uppföljning av sina avtal inklusive att avrop sker från gällande ramavtal.

### 3.1.1. Kommentarer och bedömningar

Tiden efter att den nya upphandlingspolicyn trätt i kraft är för kort för att vi som revisorer, i den här granskningen, ska kunna dra några säkra slutsatser om efterlevnaden till den nya policyn.

Vi bedömer dock att den nya upphandlingspolicyn är ändamålsenlig och kommer att uppfylla sitt syfte under förutsättning att avtalsvillkoren årligen följs upp och utvärderas.

### 3.2. Rutiner och mallar

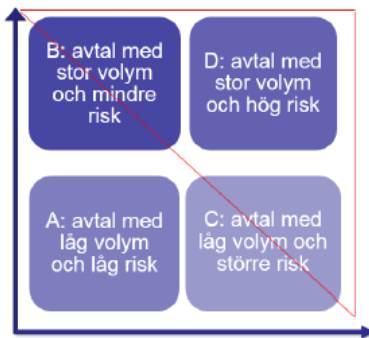
Upphandlingsfunktionen arbetar efter olika rutiner och mallar beroende på vilken tjänst som ska upphandlas och har även under året sett över mallar för upphandling och standardiserat dessa kring vissa tjänster. Rutinerna är kopplade till person och kan anpassas till deras egna erfarenheter och arbetssätt.

Följande rutinbeskrivning visar hur upphandlarna kan gå till väga i samband med att ett nytt upphandlingsprojekt startar:

- 1) Upphandlaren startar upp med att utse en referensgrupp.
- 2) Upphandlare är projektledare och ser till att experter (IT, jurister m. fl.) är med från verksamheterna.
- 3) Verksamheten som har behovet ska vara med (sakkunniga kravställare).
- 4) Upphandlaren fördelar arbetet.
- 5) Behovsanalys genomförs – krav på tjänst eller varan – tillsammans med referensgruppen.
- 6) Senaste nytt i upphandlingsvärlden, en kortare utbildning för verksamheten om sekretess kring ansvaret att inte prata med kollegor och leverantörer genomförs.
- 7) Referensgruppen, verksamheten och upphandlaren utvärderar anbudet tillsammans.
- 8) Inför avtalstecknande; I varje upphandling så är avtalet med från början, kan lägga till tidplaner och kontaktuppgifter. Man tar in juridisk hjälp endast vid överprövning.
- 9) Verksamheten är ägare av avtalet och ska vara delaktiga i arbetet och förstår vad de upphandlat.
- 10) Vid mer komplicerade upphandlingar håller upphandlaren en avtalsgenomgång tillsammans med vinnande avtalsleverantör och verksamheten.
- 11) Verksamheten kan be upphandlingsfunktionen om stöd och råd under löpande avtalsperiod.
- 12) Verksamheten ska kontakta Upphandlingsavdelningen om leverantören inte uppfyller det som de lovat enligt avtal.
  - a. Det finns en blankett för avvikelser vid mindre avtal som verksamheten ska använda. Vid större avvikelser mot avtal är det oftast upphandlaren som skriver till leverantören.
  - b. Allt som verksamheten anmäler som avvikelse/fel mot avtal och som går till leverantör ska dokumenteras. På intranätet finns en beskrivning på hur man gör.

Ovan beskriven rutin kan hanteras olika beroende på vilken typ av upphandling som avses samt utifrån hur upphandlaren är van att arbeta.

Enligt upphandlingschefen ska en översyn av alla styrande dokument ske under hösten 2021. Den nya avtalsförvaltningsprocessen kommer att tydliggöra ansvaret för verksamheterna genom att redan i uppstarten av en upphandling klassificera avtalen enligt olika kategorier, A - D. Se modell enligt riktlinjer nedan:



Figur som visar klassificeringsmodell. Triangel i rött visar fokus i prioritering av avtalsförvaltning.

Figur 2 Beskrivning av kategorier hämtat från Riktlinjer för inköp, Region Dalarna

Beroende på komplexitet i upphandling och avtal ska upphandlaren ”tänka avtal” redan inledningsvis och arbeta utifrån checklistor som är kopplade till klassificeringen. Intranätet ska också uppdateras med ett flödesschema där det tydligt ska framgå vilken process som ska följas. Ett arbete att uppdatera upphandlingsfunktionens sida på intranätet ska påbörjas under hösten 2021.

Inom Upphandlingsavdelningen har månatliga avdelningsträffar med kompletterande veckomöten införts där specifika frågeställningar som exempelvis diskussioner kring takvärden i upphandlingar och kommande upphandlingar ska tas upp. Avdelningen har även infört diskussionsforum med specialister från regionens andra sakområden för att höja upphandlarnas kompetens.

En stor utmaning för Upphandlingsavdelningen är att det ofta är korta ledtider från verksamheterna att upphandla vilket kan leda till onödig stress, även för specialisterna i referensgruppen. Flera upphandlare lyfter upp problematiken kring deras planeringsförutsättningar. I dagsläget finns inte heller någon aktuell upphandlingsplan.

Region Dalarna avser att upphandla ett nytt upphandlingssystem, där en modul för direktupphandlingar också diskuteras.

### 3.2.1. Medicinteknisk utrustning

När upphandling sker av medicinteknisk utrustning används avtalsmallar som tagits fram nationellt i samarbete mellan leverantörernas branschorganisation Swedish MedTech, LFU (Landstingens nätverk för upphandling), SKR och jurister från båda parter. Vid upphandling av medicinteknisk utrustning delar man upp investeringen i sig och serviceavtal för sig (löper oftast på 7 år). Båda delarna tas med i utvärderingsprocessen.

Innan en upphandling startar skapas en referensgrupp med kompletterande sakkunskap såsom medicintekniska ingenjörer, IT-expert, informationssäkerhetsexperten, jurister med flera.

### 3.2.2. Kommentar och bedömningar

Ansvar för strategiska risker i upphandlingar bör tydliggöras i samband med att planeringsfasen av en upphandling påbörjas (vem som ska bedöma behov av exempelvis säkerhetsklassning, informationssäkerhetskrav, personuppgiftshantering med mera). Flera signaler från genomförda intervjuer framhåller att dessa behov ofta framkommer i slutet av upphandlingsprocessen vilket

skapar en stress som kunnat undvikas om det funnits utrymme för en mer noggrann planering med tidiga samråd internt.

För att arbetet ska kunna ges ändamålsenliga planeringsförutsättningar behöver Upphandlingsavdelningen ta fram en årlig upphandlingsplan i dialog med verksamheterna samt ta fram en tydlig och ändamålsenlig samverkansplan för att stärka samverkan med interna specialistfunktioner och andra externa nätverk.

Ingen dokumenterad modell för uppföljning, avtalsförvaltningsåtgärder och ekonomiska utvärderingar finns inbyggd i regionens upphandlingsfunktion. Vi har inte funnit att rapportering av detta har skett till Regionstyrelsen eller nämnderna varken före eller efter införandet av den nya upphandlingspolicyn.

Överlämning av nya upphandlade avtalsvillkor till verksamheterna bör, enligt vår mening, bli tydligare. Vi har inte heller funnit tillräckliga stöddokument för detta. Vår samlade bedömning är att upphandlings- och inköpsfunktionen behöver stärkas i Region Dalarna.

### 3.3. Granskade avtalsvillkor

Vi har genomfört ett stickprov som motsvarar ett representativt urval av genomförda upphandlingars avtalsvillkor och analyserat dessa i åtta upphandlingar för att bedöma om det finns avtalsvillkor som kan missgynna regionen eller enskilda verksamheter hos totalt 14 leverantörer som tecknat avtal.

Vidare har vi följt upp om det finns avtalsvillkor som inte ingått i utvärderingen. Exempelvis om det efter avtalsåret tillkommer kostnader för exempelvis fullserviceavtal, garanti, förebyggande och avhjälpande underhåll, reservdelar och andra tillbehör, ytterligare material vid oplanerade underhåll, onormalt låga kostnader första året som sedan ökar år 2 och så vidare.

Vi kan inte finna att i det stickprov vi granskat några avvikelser mellan upphandlade krav och villkor i utvärderingen kopplat till optionsår, garantier etcetera. Alla avtal, utom ett amerikanskt systemlicensköp, har prisjusteringsvillkort kopplat till indexering. Däremot finns ett avtalsvillkor som innehåller ett serviceavtal till en köpt produkt, som ingår i utvärderade priser. Priset i serviceavtalet är, enligt vår mening, orimligt lågt då det endast motsvarar 0,007 promille av kostnaden för en av produkterna. Regionens verksamheter väljer själva den verkstad (underentreprenad) som passar dem bäst och kostnaderna ska faktureras enligt genomförd service utan att avtalet reglerar vilken prislista som gäller för de olika tjänsterna och reservdelarna som ingår i servicen.

Det enda avtalet som avviker i vårt urval är inköpet av licenser för att nyttja ett amerikanskt system för hantering av kliniska resursverktyg. Avtalet har en optionstrappa där första året är lägre än år två och så vidare. Vi har inte funnit några underlag kring hur utvärdering skett av villkoren. Avtalet är ett standardavtal som det utländska licensföretaget använder och är skrivet på engelska vilket dessutom kan skapa osäkerhet kring tolkningen av villkoren.

Ytterligare information om upphandlingar utöver stickprovet har erhållits vars avtalsvillkor inte missgynnat regionen, men där man brustit i att undersöka förutsättningar hos alla förvaltningar att använda upphandlade produkter. Det visade sig efter att avtalet tecknats att produkten inte är kompatibel med förvaltningens system. Produkterna är därmed obrukbara hos den aktuella förvaltningen, fastän upphandlingen genomförts utan att avtalsvillkoren i sig missgynnar regionen. Vi kan därför konstatera att villkoren inte tillräckligt har anpassats till rådande förutsättningar.

### 3.3.1. Kommentrar och bedömning

Sammantaget visar granskningen av genomfört stickprov avseende avtalsvillkor att dessa i huvudsak inte kan missgynna regionen eller enskilda verksamheter.

Däremot finns exempel som visar att regionen missgynnats indirekt i speciella situationer när det visat sig att produkter som upphandlats inte kan nyttjas av verksamheten. Det finns enligt flera intervjuer som vi genomfört flera exempel där förstudier i samband med uppstarten av upphandlingsprocessen inte varit tillräcklig.

Vi konstaterar också att avtalsvillkoren för förbrukningsmaterial via Varuförsörjningen missgynnade Region Dalarna, vilket medfört omfattande fördyringar.

## 3.4. Direktupphandlingar

Direktupphandlingar ska hanteras av verksamheterna själva upp till 100 000 kronor. Allt över 100 000 kronor hanteras av upphandlingsavdelningen och alla de avtalen läggs upp i avtalsdatabasen som även är publikt för allmänheten. Upphandlingsavdelningen har inget ansvar för att regelverken kring direktupphandlingar efterlevs. Det finns idag ingen funktion för att hantera direktupphandlingar i nuvarande upphandlingssystem. Verksamheterna ansvarar själva för att säkerställa att direktupphandlingsgränserna inte överskrids. Inga direktupphandlade avtal läggs upp i avtalsdatabasen. Avtal som tecknats genom direktupphandlingar diarieförs och inför en direktupphandling förutsätts att verksamheterna ska söka efter liknande direktupphandlingar i diariesystemet för att undvika att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.

### 3.4.1. Kommentrar och bedömning

Vi konstaterar att Region Dalarnas hantering av direktupphandlingar inte är ändamålsenlig och att det föreligger stora risker för missgynnade avtalsvillkor med nuvarande hantering samt att det saknas ett kontrollsystem för direktupphandlingar. Spårbarheten av direktupphandlingar upp till 100 000 kronor är i princip obefintlig i nuvarande ärendesystem då rubriceringen av ärendet kan variera beroende på vem och vilken funktion som registrerar ärendet.

## 3.5. Avtalsuppföljning

Upphandlare uppger att det genom åren har varit otydligt hur uppföljning av ingångna avtal ska hanteras och vem som ansvarar för att uppföljningar genomförs. Tidigare policy beskriver att avtal ska följas upp men inte av vem som ska utföra detta. Det framställs att Upphandlingsavdelningen har en del av ansvaret och så även verksamheten som är avtalsägande myndighet. Det finns dock ingen modell för hur uppföljning har gått till eller ska gå till framgent. Dessutom framförs att avdelningen under en längre tid haft resursbrist vilket medfört att det inte funnits tid för att arbeta med uppföljning av upphandlade avtalsvillkor. Uppföljning sker först när det uppstår problem med leverantören och gällande avtal.

Vi har undersökt om det finns andra funktioner som arbetar med uppföljning av upphandlade avtal. Inom Region Dalarna finns det endast en avtalscontroller som har uppdrag att följa program och avtal för privata vårdutförare, hyrläkare och -sköterskor mm. Inget ändamålsenligt systemstöd finns för uppföljning av avtal. Enligt uppgift finns det över tusen aktiva avtal enbart på

Upphandlingsavdelningen. Därutöver finns avtal genom direktupphandlingar som hanteras av verksamheterna vars omfattning är en gråzon. Dessa läggs inte upp i avtalsdatabasen.

Inom hälso-och sjukvården har vi konstaterat att vårdgivare följs upp med avseende på att avtal följs vad gäller medicinsk kvalitet och erhållna ersättningar. Det gäller både vårdgivare i regionens regi och privata. Uppföljningen sker bland annat genom att granska journalanteckningar mot erhållna ersättningar. Den här typen av uppföljningar sker även av vårdgivare (exempelvis hälsocentraler och fysioterapeuter) som är verksamma inom den nationella taxan om ersättningar för läkare, fysioterapi etcetera. Vi har också noterat att regionen vid felaktigheter i flera fall agerat handlingskraftigt genom att initiera till rättsliga processer.

### 3.5.1. Förbrukningsmaterial upphandlat av varuförsörjningen i Region Uppsala

Varuförsörjningen sker genom ett samarbete mellan regionerna Dalarna, Västmanland, Sörmland, Uppsala och Örebro med syfte att förse vården och tandvården med förbrukningsartiklar av engångskaraktär, dels genom upphandlingar och inköp, dels genom lagerhållning och distribution via en tredjepartsdistributör (apotekstjänst). Varje år genomförs ca 20 upphandlingar och totalt upphandlas produkter till ett värde av ca 1,5 miljarder kronor per år och ca 95 000 artiklar avtalade från över 360 olika leverantörer.<sup>2</sup>

Vi har särskilt följt upp förbrukningsmaterial, som upphandlats via Varuförsörjningen, för perioden 2019 till juni 2021 avseende Region Dalarnas samtliga inköp/avrop under pandemin. Den 11 mars 2020 skedde det första dödsfallet i Sverige till följd av Covid-19. Därefter ökade efterfrågan av skyddsmaterial drastiskt vilket också avspeglade sig i prisjusteringar i redan befintliga avtal.

Företrädare för Varuförsörjningen har framfört att de pressades hårt av leverantörerna som ville höja priserna, mellan 70-90 procents prishöjningar, med förtäckta hot om att de annars inte levererar och att det finns andra köpare som var beredda på att betala mer. Varuförsörjningens varningar om vitesföreläggande negligerades från leverantörerna som kontrade med hot om leveransstopp om de inte skulle få ersättning för ökade kostnader för bland annat fraktkostnader avseende främst sjöfarten. Varuförsörjningen har senare konstaterat att det var motiverat att ersätta leverantörerna för den ökade kostnaden kopplat till sjöfartstransporter, vilket enligt uppgift endast motsvarade ca 20 procent av den totala prisjusteringen.

Nedan framgår att leverantörernas höga eller möjligen ”omotiverade” prisökningar ledde till drygt 50 procentig genomsnittlig kostnadsökning under andra halvåret 2021, vilket motsvarar en kostnadsfördyring om ca 20 miljoner kronor på 6 månader.

Inköpsanalys förbrukningsmaterial via Varuförsörjningens avtalsdatabas, Region Dalarna			
	Tot inköp per månad, kr	Prisökning, 2019 basår	Kommentar
Inköp per månad 2019, alla artiklar totalt	6 544 512		
Inköp per månad 2020 första halvåret, alla artiklar totalt	7 805 872	19,3%	Den 11 mars 2020 skedde första dödsfallet i Sverige kopplat till Covid-19
Inköp per månad 2020 andra halvåret, alla artiklar totalt	9 880 376	51,0%	Den stora efterfrågan på förbrukningsmaterial kopplat till Covid-19 chockhöjer priserna
Inköp per månad 2021 första halvåret, alla artiklar totalt	9 240 367	41,2%	Den 27 juni 2021 har 47,6 % av befolkningen i Sverige fått 1:a dosen, priserna sjunker

Ett stickprov av undersökningshandskar (nitril och vinyl) har analyserats utifrån avtalat pris före pandemin och prisjusteringar under pandemin samt eventuell förändring i förbrukning.

<sup>2</sup> Uppgift från Varuförsörjningens hemsida, 2021-10-21.



Under andra halvåret 2020 minskade antalet inköpta handskar från en av ramavtalsleverantörerna med 17 procent, medan priset justerades uppåt från 24 juli 2020 och ökade med nästan 70 procent.

Erfarenheten från hur leverantörerna utnyttjat sårbarheten i ingångna avtal under pandemin har medfört att Varuförsörjningen kommer att se över sina modeller för upphandling av olika typer av förbrukningsmaterial och därför startat ett projekt som inledningsvis ser över hur man ska upphandla maskinbundet förbrukningsmaterial och i större utsträckning arbeta med större referensgrupper från samarbetsparterna i regionerna.

### 3.5.2. Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att det var otydligt i den gamla inköps- och upphandlingspolicyn hur uppföljning av avtal skulle genomföras och vem som ansvarade för att det utfördes. Den nya antagna upphandlingspolicyn är tydligare kring att en årlig översyn av policyn och dess efterlevnad ska göras och även presenteras för Regionstyrelsen. Av riktlinjerna för inköp framgår att efterlevnaden i huvudsak ska följas upp på samma sätt och vid samma tidpunkt som regionens övriga styrande dokument följs upp. Något annat om hur uppföljning ska ske framgår inte av riktlinjerna. Vår bedömning är därför att det trots nya uppdaterade styrdokument och riktlinjer fortfarande är otydligt hur uppföljning av upphandlade avtal ska hanteras.

Vi har inte heller funnit dokumentation som visar att nämnderna har antagit regionens övergripande riktlinjer med vägledande dokument och mallar som beslutsunderlag. Vi bedömer att det finns risk att nämnderna inte säkerställer att det finns tillräckliga resurser för analys, affärsutveckling och strategisk planering av inköp och upphandling.

Enligt uppgifter från företrädare för Varuförsörjningen är det första gången någon (KomRedos konsult) från Region Dalarna som efterfrågat uppföljande avtalsstatistik under de senaste två åren. Detta i sig är inte förvånande eftersom vi konstaterar att Region Dalarna inte har något ändamålsenligt system för uppföljning och inte tillräckligt med avtalscontrollers för att utföra avtalsuppföljningar. Det ställs inte heller krav på nämnderna och dess verksamheter att dokumentera och följa upp befintliga avtal.

Sammantaget konstaterar vi att regionens uppföljning av upphandlade avtal inte är tillräcklig och att det finns avtalsvillkor som missgynnat Region Dalarna, både ekonomiskt och förtroendemässigt. Vi bedömer därför att det är viktigt att förbättra arbetet med avtalsuppföljning och upphandling.

### 3.6. Enkät till upphandlings- och inköpsansvariga

En enkät har tillsänts ett urval av respondenter som besvarat ett antal frågor kopplat till upphandlade avtalsvillkor i Region Dalarna. Enkäten har sänts till 15 upphandlare eller inköpare, varav samtliga 15 har besvarat enkäten.

En analys av enkätsvaren visar bland annat att 85 procent av respondenterna anser att det finns utvecklingsbehov av mallar för upphandling. Av kommentarerna framgår att mallarna borde uppdateras regelbundet, även i samband med lagändringar och nya rättsfall. Flera exempel på mallar som behöver uppdateras lyfts fram i enkätsvaren.

Nästan 75 procent av respondenterna anser att det inte finns eller känner inte till om det finns övergripande rutiner för uppföljning av tecknade avtal och bilden är densamma på avdelningsnivå.

Övervägande del av respondenterna (92 %) svarar att de inte känner till om det förekommer avtalsvillkor i upphandlade avtal som kan missgynna regionen.

### 3.6.1. Kommentrar och bedömning

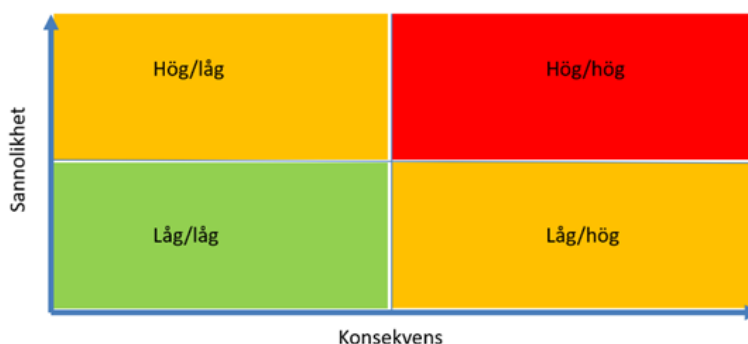
Resultatet från enkäten har endast ett signalvärde för utredningen men tillsammans med övriga noteringar och genomförda intervjuer bekräftar den också bilden att det finns ett behov av att se över rutiner och mallar för upphandlingsprocessen samt att flera av de tillfrågade anser att det finns behov av mer resurser för avtalsuppföljning.

## 3.7. Risk och väsentlighet

Vi har i granskningen utgått från olika riskperspektiv till exempel risk för brister i ledning och styrning, risk för ineffektiv intern styrning och kontroll, risk för bristande uppföljning etcetera.

I granskningen har vi utgått från olika risk- och väsentlighetsperspektiv och funnit att flertalet av de granskade avtalsvillkoren utifrån en riskmatris hamnar i rutan ”hög/hög”, som figuren visar.

Det innebär att arbetet med upphandlingar och avtal är viktigt och behöver styras av tydliga regelverk.



### 3.7.1. Kommentrar och bedömning

Granskningen visar att det behövs stora förbättringar i arbetet med att identifiera, förstå och hantera missgynnande avtalsvillkor samt att tillräckliga risk- och sårbarhetsanalyser genomförs, vilket regionrevisorerna även konstaterat i tidigare revisioner.

## 3.8. Intern styrning och kontroll, uppföljning

Uppföljning och åtgärder som hänförs direkt till respektive granskat område finns angivet under respektive granskningspunkt. I denna del lämnas enbart underlag för en del generella och enligt vår mening prioriterade åtgärdsförslag.

Upphandlingsavdelningen har under en längre tid på grund av resursbrist varit beroende av externa konsulter. Avdelningen arbetar löpande med rekrytering och konkurrensen om erfarna upphandlare är hård inom Dalarna och kringliggande län. Företrädare för upphandling har påbörjat arbetet att identifiera och implementera nya arbetssätt utifrån policy och riktlinjer för inköp.

### 3.8.1. Kommentrar och bedömning

Granskningen visar också en rad, delvis allvarliga, brister som kan påverka risken för missgynnande avtalsvillkor och även förutsättningarna för en ändamålsenlig upphandlingsprocess i övrigt har

uppmärksammas. Detta gäller avsaknad av en ändamålsenlig avtalsuppföljning, brister i roller och ansvarsfördelning, bristande kontroll av direktupphandlingar etcetera. Vi bedömer att Regionstyrelsen bör utveckla och införa en dokumenterad modell för systematisk uppföljning, avtalsförvaltningsåtgärder och ekonomiska utvärderingar av genomförda upphandlingar. Regionstyrelsen kan därför kritiseras för att de brister i utövandet av sin uppsiktsplikt.

### 3.9. Svar på revisionsfrågorna

Utifrån resultatet av granskningen besvaras revisionsfrågorna nedan, var för sig, med kommentarer och bedömningar.

Revisionsfrågor	Kommentarer/bedömningar
➤ Förekommer avtalsvillkor i upphandlade avtal som kan missgynna regionen eller enskilda verksamheter eller missgynna regionen i speciella situationer?	Ja indirekt, och delvis i några fall av de granskade avtalen. Vi har dock noterat att det pågår arbete för att förbättra detta. Vi konstaterar också att avtalsvillkoren för förbrukningsmaterial via Varuförsörjningen missgynnat Region Dalarna.
➤ I förekommande fall, i vilken utsträckning förekommer sådana avtalsvillkor?	Enligt uppgift i en omfattning av ca 20%, vilket överensstämmer med vår uppskattning.
➤ Har regionens upphandlingsfunktioner ändamålsenliga rutiner, aktuella mallar etcetera för att undvika missgynnande avtalsvillkor?	Till viss del, men de behöver förbättras och utvecklas.
➤ Finns en tillräcklig uppföljning av ingångna avtal som säkerställer att missgynnande avtalsvillkor uppmärksammas och framdeles kan undvikas?	Nej, men även här pågår delvis ett förbättringsarbete vid Varuförsörjningen.
➤ Finns rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av regionens gemensamma avtal?	Finns till viss del, men tillämpas inte.
➤ Genomförs kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs, finns och tillämpas (avser priser, leveransvillkor, vitesföreläggande osv.)?	Nej, inte i tillräcklig omfattning.
➤ Har regionen en tydlig och ändamålsenlig samverkansplan vid behovs-, villkor- och skakravs analyser inför kommande upphandlingar?	Delvis, men kan utvecklas ytterligare.

Dag som ovan,

**Camilla Karlsson**

Certifierad kommunal revisor