



# Granskning av följsamhet till direktupphandling enligt LOU och regionens inköbspolicy

Granskningsrapport

Region Blekinge

KPMG AB

2021-04-19

Antal sidor 8



## Region Blekinge

Granskning av följsamhet till direktupphandling enligt LOU och regionens inköspolicy

2021-04-19

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	3
3.1	Organisation	3
3.2	Gällande regelverk för direktupphandling	4
3.3	Rutiner och arbetssätt för direktupphandling	5
3.4	Efterlevnad av regelverk	6
3.5	Sammanfattande bedömning och rekommendation	7

## 1 Sammanfattning

Vi har av revisorerna fått i uppdrag att granska efterlevnaden av regelverken för direktupphandling vid Trossö-, Ronneby- samt Brunnsgårdens vårdcentral.

Granskningen har utförts genom intervjuer, analys av leverantörsreskontra och avtalsregister samt dokumentationsstudier.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i vårdcentralernas efterlevnad av LOU gällande direktupphandling. Vi grundar vår bedömning på att reglerna om dokumentation i två fall inte har efterlevts.

Vi har inte identifierat något fall av otillåten direktupphandling dvs inget inköp över 615 312 kronor (direktupphandlingsgräns 2020).

Vi noterar att det finns utvecklingspotential beträffande avtalsregister och uppföljning av inköp. Det finns även ett utvecklingsbehov avseende utbildning och information till verksamheterna.

Vi rekommenderar att affärsavdelningen utvecklar och säkerställer ett avtalsregister och rutiner för uppföljning av inköp.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av revisorerna fått i uppdrag att granska rutinerna för direktupphandling. Revisorerna har i sin riskbedömning identifierat risker med vårdcentralers följsamhet till LOU (Lag om offentlig upphandling) avseende direktupphandling samt regionens inköspolicy.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att granska hur vårdcentraler tillämpar LOU och regionens regelverk för direktupphandling. Granskning har gjorts på Trossö-, Ronneby- samt Brunnsgårdens vårdcentral.

Granskningen avser inte inköp som regleras av LUF (Lag om upphandling inom försörjningssektorerna) och LUK (Lagen om upphandling av koncessioner).

### 2.2 Revisionskriterier

- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- Regionens upphandlingspolicy

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprovskontroll från leverantörsreskontran.

Intervjuer har genomförts med strategisk inköpschef, avdelningschef affärsavdelning, hälso- och sjukvårdschef Nära vård, primärvårdschefer och avdelningschefer för utvalda vårdcentraler.

Rapporten är faktakontrollerad av strategisk inköpschef och intervjuade primärvårdschefer.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation

I Region Blekinge är det affärsavdelningen på regionstaben som leder arbetet med upphandlingar.

Affärsavdelningen är en stödfunktion som utför upphandlingar på beställning av verksamheten. Utifrån verksamhetens kravspecifikation på vara eller tjänst upprättar affärsavdelningen ett upphandlingsdokument/förfrågningsunderlag, annonserar och sköter administrationen kring upphandlingen. Utvärdering av anbud sker av beställare (referensgrupp) och upphandlare.

De intervjuade tjänstepersonerna uppfattar att det finns en ändamålsenlig organisation för inköp och upphandling med tillräckliga stödfunktioner.

## 3.2 Gällande regelverk för direktupphandling

Direktupphandling är ett begrepp som återfinns i våra upphandlingslagar, lag om offentlig upphandling (LOU) och lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Med direktupphandling menas ett köp där den upphandlande myndigheten inte behöver följa de särskilda regler som finns i upphandlingslagarna om hur upphandlingen ska genomföras, till exempel om annonsering, konkurrensutsättning, tidsfrister och liknande.

Om en direktupphandling görs och värdet på den överstiger 100 000 kronor finns krav på dokumentation. Av dokumentationen ska skälen för besluten och annat av betydelse för upphandlingen framgå.

Enligt förarbetena bör följande uppgifter dokumenteras:

- Den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer,
- föremålet för direktupphandling,
- hur konkurrensen togs till vara
- vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
- vilken leverantör som tilldelades kontraktet och det viktigaste skälet för tilldelningen,
- avtalets uppskattade värde samt tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid

I upphandlingslagarna finns beloppsgränser som anger högsta värdet en myndighet kan handla en viss typ av vara eller tjänst med direktupphandling.<sup>1</sup> För varor och tjänster inom ramen för LOU är beloppsgränsen satt till 615 312 kronor (direktupphandlingsgräns 2020). Även om köpet understiger beloppsgränsen får inte direktupphandling väljas om myndigheten har ramavtal för varan eller tjänsten.

Utöver lagregleringen ovan har myndigheten själv att anta riktlinjer för direktupphandling. Myndigheten kan på detta sätt själv välja att sätta upp interna krav på t.ex. annonsering och konkurrensutsättning för köp under beloppsgränserna. Oftast är dessa krav enklare än de som anges i upphandlingslagarna för upphandlingar över beloppsgränserna.

Landstingsfullmäktige (Regionfullmäktige) har antagit en upphandlingspolicy<sup>2</sup>. Policyn beskriver i generella termer hur upphandlande enhet skall förhålla sig vid en upphandling. Exempelvis att upphandling ska ske i enlighet med lagstiftningen, att upphandling ska beakta ekologiska, ekonomiska och social hållbarhet etc. I policyn finns inget särskilt avsnitt gällande direktupphandling. Vidare hänvisar policyn till riktlinjer som berör upphandling.

På regionens intranät återfinns de riktlinjer för upphandlande enhet/myndighet som skall efterföljas vid en upphandling exempelvis direktupphandling. Här finns länkar till

<sup>1</sup> Beloppet avser inköp av varu- eller tjänstetyp under ett räkenskapsår.

<sup>2</sup> Upphandlingspolicy antagen i Landstingsfullmäktige 16 juni 2014

styrdokumenterna, dessutom ger sidan en kortfattad sammanfattning av styrdokumentens innehåll.

Det finns även information på intranätet om beloppsgränserna, tröskelvärden och tidsfrister vid upphandling.

Regionstyrelsen<sup>3</sup> och hälso- och sjukvårdsnämnden<sup>4</sup> har fastställt delegationsordningar avseende upphandling och avtalsundertecknande.

### 3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns adekvata riktlinjer och styrdokument för förfarandet vid en direktupphandling.

## 3.3 Rutiner och arbetsätt för direktupphandling

Enligt den information som återfinns på intranätet avseende beloppsgränser vid upphandling har kostnadsansvarig verksamhetschef möjlighet att göra direktupphandling/inköp upp till 100 000 kronor, överstiger värdet 100 000 kronor handläggs ärendet på följande sätt:

- handläggs av affärsavdelningen samt MTA-chef (medicinskt tekniskt ansvarig)
- skall konkurrensutsättas
- skall vara skriftligen dokumenterade
- skall återrapporteras till strategisk inköpschef.

Detta innebär att avdelningschefen har möjlighet att göra mindre kontinuerliga inköp. Material eller tjänster kan även avropas via de avtal som finns via regionens interna beställningssystem.

Vid belopp över 100 000 kronor ska verksamheten ge affärsavdelningen ett uppdrag att göra en direktupphandling. Om flera vårdcentraler inom samma primärvårdsområde köper in en tjänst eller vara som sammanlagt överskrider 100 000 kronor ska samma rutin användas.

Då Region Blekinge är upphandlingsmyndighet innebär det de facto att det är det samlade värdet av inköp från samtliga regionens verksamheter skall beaktas.

Vid en direktupphandling uppges det i våra intervjuer och i frågeställningar till tjänstepersoner inom primärvården att det finns instruktioner för tillvägagångsättet.

Det finns önskemål om att informationen om regelverket kan vara tydligare och att det finns ett behov av utbildning inte minst för nyanställda chefer, då inköp av leverantör har skett över 100 000 kronor utan att affärsavdelningen har varit involverad.

Flertalet intervjuade uppfattar att affärsavdelningen fungerar bra som stödfunktion och att organisationen är tydlig och väl fungerande.

<sup>3</sup> Regionstyrelsens delegationsordning – regiondirektörens vidaredelegation Dnr19-213, 2018

<sup>4</sup> Beslut om vidaredelegation av förvaltningschef Dnr 2019/00343–1, 2019

I våra intervjuer framgår att det inte finns någon dokumenterad rutin för uppföljning av myndighetens samlade inköp. Den senast uppföljningen av de samlade köpen inom hela den upphandlande myndigheten var 2014, enligt intervjuade. Detta gäller även uppföljning av avtalstroheten. Avsaknaden av uppföljning medför en sämre kontroll över att myndigheten inte överskrider tröskelvärdet för direktupphandling samt kravet på dokumentation av inköp över 100 000 kronor. Vidare försvåras bedömningen av det samlade behovet av ett ramavtal.

Anledningen till ovanstående uppges att för närvarande har affärsavdelningen ingen controller för ändamålet och att det finns en hård press på inköparna att genomföra upphandlingar, vilket innebär att dessa inte hinner göra uppföljningar.

Det framkommer vidare vid intervjuerna att avtalskatalogen inte har någon särskild rutin för uppdatering av avtalen utan inköparna skriver in avtal och avtalslängd manuellt vid ett nytt avtal och plockar bort när ett avtal inte längre är giltigt. Affärsavdelningen har nyligen köpt in ett nytt affärssystem som skall förbättra IT stödet vid upphandling och uppföljning.

### **3.3.1 Bedömning**

Vi bedömer att regionen inte har ändamålsenliga rutiner på plats för direktupphandling för hela organisationen. Vi grundar vår bedömning på att det sker ingen systematisk uppföljning och analys av inköp och upphandling.

Det senare då det saknas tydliga rutiner och att handlingar i direktupphandlingsärenden och avtal inte sparas på ett samlat och systematiskt sätt. Dokumentationen är viktig utifrån flera aspekter.

Vid en eventuell överprövning, ogiltighetstalan eller ansökan om upphandlingsskadeavgift kan regionen behöva kunna förklara hur direktupphandlingen gått till och varför det var tillåtet att direktupphandla. Vidare behöver åtgärder vidtas för att skapa en helhetssyn över organisationens inköp så att inte tröskelvärdet överskrids och för att identifiera regionens samlade behov av ramavtal.

## **3.4 Efterlevnad av regelverk**

Vi har analyserat uppgifter från ekonomisystemet gällande inköp från leverantörer för 2020 och gjort jämförelser med de avtal som upphandlats. Detta resulterade i en lista med leverantörer från vilka köp hade gjorts över 100 000 kronor under räkenskapsåret (gränsen för när en direktupphandling ska dokumenteras) och som saknade upphandlande avtal eller inte har följt regionens egna regelverk avseende beloppsgränser för direktupphandling.

### **3.4.1 Trossö vårdcentral**

När det gäller Trossö vårdcentral har inga fall av direktupphandling skett till ett värde överstigande 100 000 kronor utan ramavtal.

### **3.4.2 Ronneby vårdcentral**

Avseende Ronneby vårdcentral har ett fall identifierats där upphandling har skett över 100 000 kronor under 2020 och inte följt de interna rutinerna samt de regler som föreskrivs av LOU avseende dokumentation. Dock har inte gränsen för direktupphandling överstigit 615 312 kronor.

Affärsavdelningen har genomfört en utredning om fallet och konstaterar att de interna rutinerna inte har följts. En av orsakerna enligt de intervjuade beror på främst kommunikationsbrister i organisationen.

### **3.4.3 Brunnsgårdens vårdcentral**

När det gäller Brunnsgårdens vårdcentral har ett fall identifierats där direktupphandling skett till ett värde överstigande 100 000 kronor som ej har dokumenterats. Däremot har inte beloppet för direktupphandling 615 312 kronor överskridits.

Enligt affärsavdelningen har dessa tillfrågats om direktupphandling dock har ingen begäran avseende stöd från affärsavdelningen kommit från vårdcentralen.

### **3.4.4 Samtliga vårdcentraler**

Vid en körning av samtliga vårdcentraler samlade inköp för 2020 dvs det samlade värdet av inköp från en leverantör noterar vi att det utöver ovanstående finns en leverantör som inte har avtal med Regionen. Dock har inte gränsen för direktupphandling passerats. Vidare ska det noteras att varje vårdcentral kan ha inhandlat varan/tjänsten till en lägre gräns än 100 000 kronor men att det ackumulerat överstiger 100 000 kronor.

### **3.4.5 Bedömning**

Vi bedömer att det har brustit i rutinerna avseende direktupphandling över 100 000 kronor. Vi grundar vår bedömning på att om en direktupphandling görs och värdet på den överstiger 100 000 kronor finns krav på dokumentation. Av dokumentationen ska skälen för besluten och annat av betydelse för upphandlingen framgå.

Vi kan konstatera att inga otillåtna direktupphandlingar har skett av de granskande vårdcentralerna.

## **3.5 Sammanfattande bedömning och rekommendation**

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i vårdcentralernas efterlevnad av LOU gällande direktupphandling. Vi grundar vår bedömning på att reglerna om dokumentation i två fall inte har efterlevts.

Vi har inte identifierat något fall av otillåten direktupphandling dvs inget inköp över 615 312 kronor (direktupphandlingsgräns 2020).

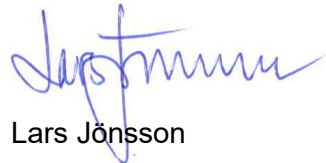


Vi noterar att det finns utvecklingspotential beträffande avtalsregister och uppföljning av inköp. Det finns även ett utvecklingsbehov avseende utbildning och information till verksamheterna.

Vi rekommenderar att affärsavdelningen utvecklar och säkerställer ett avtalsregister och rutiner för uppföljning av inköp.

Datum som ovan

KPMG AB



Lars Jönsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.