

Granskning av direktupphandlingar

Revisionskontoret

December 2024

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Syfte och genomförande	5
2.1	Bakgrund, syfte och avgränsning	5
2.2	Metod och genomförande	6
3	Regelverk och arbetssätt för direktupphandlingar	7
3.1	Lagen om offentlig upphandling	7
3.2	Övergripande regelverk Region Skåne	7
4	Genomförs direktupphandlingar i enlighet med lagar och regelverk?.....	9
4.1	Övergripande iakttagelse – delegation	9
4.2	Regionstyrelsen	9
4.3	Kulturnämnden	11
4.4	Primärvårdsnämnden	12
4.5	Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden	13
4.6	Fastighets- och servicenämnden	14
4.7	Nämnden för operativ regiongemensam verksamhet	16
4.8	Sjukhusstyrelse Helsingborg	17
4.9	Sjukhusstyrelse Hässleholm	19
4.10	Sjukhusstyrelse Kristianstad	20
4.11	Sjukhusstyrelse Sus	21
4.12	Övriga nämnder och styrelser	23
4.13	Rekommendationer avseende direktupphandlingar	23
5	Regional samordning av upphandlingar	24
5.1	Slutsatser, bedömning och rekommendationer	27
	Bilaga 1: Metod för urval av stickprov	29
	Bilaga 2: Tidigare granskning av direktupphandlingar	29

1 Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Skåne genomfört en granskning avseende direktupphandlingar. Granskningens syfte har varit att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Frågeställningarna rör dels om direktupphandlingar har genomförts i enlighet med gällande regelverk, dels om en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp säkerställs i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy.

Övergripande bedömning

Granskningen har visat att flera av Region Skånes nämnder och styrelser inte fullt ut lever upp till det regelverk som gäller för direktupphandlingar. Den vanligaste bristen för de inköp som granskats är avsaknad av dokumentation och delegerat beslutsfattande. Flera av nämnderna och styrelserna bedriver en aktiv kontroll och uppföljning av direktupphandlingar inom ramen för intern kontroll men det förekommer för enstaka nämnder en avsaknad av detta. Det har vidare framkommit att kunskapen bland medarbetare avseende direktupphandlingar och gällande regelverk fortsatt är mycket varierande inom Region Skånes förvaltningar. För Region Skåne som upphandlingsmyndighet innebär detta risker för att inköp sker av varor och tjänster på ett inte korrekt sätt. Konsekvenserna av detta är att Region Skåne exponeras för risker för upphandlingsskadeavgifter eller skadestånd.

Övergripande bedömning med hänsyn till ovan är att Region Skånes styrelser och nämnder inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regelverk.

Sammanfattningsvis har granskningen resulterat i följande bedömningar för respektive nämnd och styrelse:

För regionstyrelsen: Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i regionstyrelsens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar. Regionstyrelsen lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

Bedömningen vad gäller samordning av Region Skånes inköp är att regionstyrelsen bedriver ett aktivt arbete för en ökad regeltrohet och bättre samordning. Införandet av den centrala stödfunktionen för direktupphandlingar är ett tydligt initiativ som syftar mot en bättre samordning och översikt av direktupphandlingsarbetet i Region Skånes organisation. Samtidigt bedömer vi att det finns brister och att regionstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp. Mot bakgrund av den bristande kontroll av inköp som sker i flertalet nämnder och styrelser bedömer vi vidare att regionstyrelsen har brustit i sin uppsiktsplikt.

För sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Helsingborg, nämnden för operativ regiongemensam verksamhet och sjukhusstyrelse Kristianstad: Sammanfattande bedömning är att det föreligger brister i nämndens och styrelsernas hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Särskilt kan nämnas att det finns brister i dokumentation av upphandlingar och delegerat beslutsfattande. Nämnden och styrelserna lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

För kulturnämnden, psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden, primärvårdsnämnden, fastighets- och servicenämnden och sjukhusstyrelse Hässleholm:

Det har inte varit möjligt att bedöma om det föreligger brister i dessa nämnders och styrelses hantering av direktupphandlingar på grund av att få eller inga stickprov identifierats vara relevanta för granskningen. Samtidigt konstaterar vi att nämnderna och styrelsen har förbättringsområden kopplat till arbetet med upphandlingar.

För sjukhusstyrelse Ystad, sjukhusstyrelse Ängelholm, sjukhusstyrelse Landskrona, sjukhusstyrelse Trelleborg och personalnämnden: Det har inte varit möjligt att bedöma om det föreligger brister i dessa styrelser och nämnds hantering av direktupphandlingar på grund av att inga stickprov identifierats vara relevanta för granskningen.

Rekommendationer

Regionstyrelsen rekommenderas att:

- Tillse att det fortsätts bedrivas ett effektiviseringsarbete centralt på Koncernstab inköp och ekonomistyrning för att minska kön avseende upphandlingar.
- Beakta revisionens rekommendationer från föregående granskning 2022 avseende:
 - tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda i samtliga nämnder och styrelser liksom ansvariga tjänstepersoner.
 - aktivt bedriva uppsikt över att kontroll över upphandlingar sker i de ansvariga nämnderna.
 - tydliggöra nämndernas och styrelsernas ansvar för att förebygga risken för oegentligheter inom inköp och upphandling.

Regionstyrelsen, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Helsingborg, nämnden för operativ regiongemensam verksamhet, sjukhusstyrelse Kristianstad, kulturnämnden, psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden, primärvårdsnämnden, fastighets- och servicenämnden och sjukhusstyrelse Hässleholm rekommenderas dessutom att:

- Säkerställa och tydliggöra delegation avseende inköp och upphandlingar så att tjänstepersoner som genomför inköp har delegation att göra det.
- Tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda liksom ansvariga tjänstepersoner.
- Tillse att kompetenshöjande åtgärder genomförs avseende Marknadsplatsen
- Beakta revisionens rekommendationer från föregående granskning 2022 avseende:
 - förstärka kontrollen att beslut om upphandling och träffande av avtal genomförs av behörig företrädare för sjukhus eller förvaltning.

2 Syfte och genomförande

2.1 Bakgrund, syfte och avgränsning

Bakgrund

Region Skåne genomför varje år inköp av varor och tjänster till ett värde av över 30 miljarder kronor. Det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med gällande regelverk och att upphandlade avtal nyttjas för att säkerställa en ändamåls- och lagenlig verksamhet. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandling inom offentlig verksamhet.

Tidigare genomförda granskningar har visat på brister avseende dokumentation och hög risk för att otillåtna direktupphandlingar genomförs. I samband med granskningarna konstaterades också att hanteringen av direktupphandlingar var decentraliserad och att det saknades en enhetlig styrning inom Region Skåne.

Från och med 2024 har Konkurrensverket utökade befogenheter att direkt utfärda upphandlingsskadeavgift, vilket riskerar att medföra ökade kostnader och skadat förtroende för Region Skåne om inte upphandling sker korrekt.

Sedan maj 2024 finns en ny regionövergripande stödfunktion för direktupphandlingar inom Gemensam Servicefunktion (GSF). Förvaltningarna kan nu få stöd gällande direktupphandlingar av stödfunktionen, dock är varje förvaltning fortsatt ansvarig för sina egna upphandlingar.

Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU).

Revisionsfrågor

1. *Har direktupphandlingar genomförts i enlighet med lagen om offentlig upphandling, Konkurrensverkets krav och rekommendationer samt Region Skånes interna regelverk?*
2. *Säkerställs en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy?*

Avgränsning

Granskningen omfattar samtliga nämnder och styrelser i Region Skåne med undantag för hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden, patientnämnden samt regionala utvecklingsnämnden. Granskningen avgränsas till genomförda inköp för perioden 2024-01-01 till och med 2024-06-01. Granskningen av inköp har avgränsats till varor och tjänster där kostnaden inklusive mervärdesskatt överstiger 100 000 kronor och understiger direktupphandlingsgränsen på 700 000 kronor. I vissa fall, exempelvis vid få större inköp, inkluderades även inköp med mindre belopp i stickproven.

2.2 Metod och genomförande

Granskningen har utförts med hjälp av stickprovsurval¹, intervjuer och dokumentstudier. Samtliga bedömningar av stickproven har gjorts i samråd med upphandlad jurist med specialkompetens inom området.

Revisionskriterier som legat till grund för granskningen är:

- Kommunallag (2017:725)
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Upphandlingspolicy för Region Skåne (RF 2018-02-27)
- Tillämpningsanvisningar upphandlingspolicy (RD 2020-10-12)
- Dokumentation av direktupphandlingar (KKV 2020-02)
- Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar (KKV 2020-02)

Samtliga som har intervjuats eller lämnat information i övrigt har givits möjlighet att sakgranska rapporten. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

Granskningen har genomförts av Region Skånes revisionskontor. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit förtroendevald revisor Louise Rehn Winsborg. Granskningen startade i maj 2024 och avslutades vid redovisning i revisorskollegiet i december 2024.

¹ Metod för urval av stickprov beskrivs närmare i bilaga 1

3 Regelverk och arbetssätt för direktupphandlingar

3.1 Lagen om offentlig upphandling

En direktupphandling är en förenklad upphandlingsform som regleras av *lag* (2016:1145), *om offentlig upphandling*, LOU. Direktupphandlingar tillämpas under 2024 på avtal för produkter och tjänster med värden under 700 000 kronor och medför till skillnad från en vanlig upphandling inget krav på att offentligt meddela avsikt att upphandla.

Under särskilda omständigheter kan det vara tillåtet att använda sig av undantagsförfarande enligt LOU, vid ”synnerliga skäl” eller ”synnerlig brådska” om inköpet är absolut nödvändigt enligt 6 kap. 12-17§§. Detta undantag är strikt reglerat och ska enligt LOU tillämpas restriktivt och bedömas per inköpstillfälle. Bevisbördan åligger den upphandlande organisationen.

Direktupphandling för ett värde av mer än 100 000 kronor ska dokumenteras enligt 19 a kap. 11§ LOU. Enligt denna bestämmelse ska dokumentationen vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Konkurrensverket – som övervakar att reglerna följs och kan vidta åtgärder vid överträdelser - har utfärdat minimikrav för dokumentation vid direktupphandlingar.

Om Region Skåne ingår i avtal med en leverantör utan att beakta upphandlingslagstiftningen rör det sig om en otillåten direktupphandling, en allvarlig överträdelse som kan resultera i upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket kan sedan januari 2024 besluta om upphandlingsskadeavgift utan att driva frågan i förvaltningsrätten. Upphandlingsskadeavgift uppgår till som lägst 10 000 kronor och som högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.²

LOU – forskningsbestämmelser

I LOU regleras upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster (FOU-tjänster). Av 1 kap. 5§ LOU framgår det att LOU är tillämplig för upphandling av FOU-tjänster som omfattar ett antal specifika CPV-koder³ om följande är förutsättningar är uppfyllda:

- om resultaten uteslutande tillkommer den upphandlande myndigheten i den egna verksamheten och
- om den tillhandahållna tjänsten betalas helt av den upphandlande myndigheten.

Om dessa förutsättningar inte uppfylls är det utanför lagens tillämpningsområde. Det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att förutsättningarna att inte tillämpa LOU vid upphandling av FOU-tjänster är uppfyllda i det enskilda fallet.

3.2 Övergripande regelverk Region Skåne

Konkurrensverket ställer krav på att offentliga organisationer måste ha egna riktlinjer för upphandlingar. Gällande upphandlingspolicy för Region Skåne fastställdes av regionfullmäktige 2018-02-27. Policyn är bindande för samtliga förvaltningar inom Region

² 21 kap. 9§ LOU

³ "Common Procurement Vocabulary" (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande organisationer för att beskriva föremålet för en upphandling.

Skåne. Den gäller också för andra juridiska personer där Region Skåne har ett dominerande ägarinflytande såsom Region Skånes bolag.

Enligt policyn ska Region Skånes upphandlingar av varor och tjänster genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö som sociala hänsynstaganden. Det framgår vidare att en årlig översyn av upphandlingspolicyn och dess efterlevnad ska göras och presenteras för regionstyrelsen.

Policyn kompletteras av tillämpningsanvisningar som fastställdes av regionfullmäktige 2020-10-12. Enligt upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar ska inköp alltid avropas från befintliga ramavtal i första hand. En förteckning av gällande avtal finns i Region Skånes avtalskatalog. Om efterfrågad vara/tjänst inte finns avtalad kan en direktupphandling bli aktuell beroende på beräknat värde. Om varans/tjänstens värde uppgår till minst 700 000 kronor ska en ordinär upphandling med konkurrensutsättning göras enligt LOU. Är värdet under 700 000 kronor, den så kallade *direktupphandlingsgränsen*, så kan en direktupphandling genomföras. Tillämpningsanvisningarna till upphandlingspolicyn anger hur direktupphandling ska utföras och att motiv för direktupphandling alltid ska dokumenteras. Direktupphandlingsgränsen gäller för hela Region Skånes (organisationsnumrets) behov under ett år, inte för varje enskild förvaltning. Detta innebär att det samlade värdet av en produkt eller tjänst som upphandlas genom direktupphandling inom hela Region Skåne inte får överstiga 700 000 kronor. För värden under 100 000 kronor gäller förvaltningsinterna rutiner. Det framgår av tillämpningsanvisningarna att alternativa förvaltningsspecifika instruktioner gäller för Regionfastigheter och Skånetrafiken. Förvaltningen Regionfastigheter som ansvarar för fastighetsrelaterade upphandlingar inom Region Skåne har förvaltningsspecifika tillämpningsanvisningar som reglerar hanteringen av direktupphandlingar⁴.

Att utföra en direktupphandling utgör ett myndighetsbeslut där ansvaret för beslutet ligger hos den nämnd under vars verksamhetsområde direktupphandlingen initieras. Ett beslut som innefattar valmöjligheter, självständiga beslut och bedömningar, så som vid beslut av inköp från leverantör utanför avtal, är att skilja från rent förberedande åtgärder eller enklare verkställighetsbeslut. Vid den typ av mer kvalificerat beslut som direktupphandling utgör kan nämnden med stöd 9 kap. 37§ i kommunallagen (KL) delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot/ersättare eller också en anställd. Den som delegeras rätten att fatta beslut i nämndens ställe övertar dock inte ansvaret för beslutet utan detta förblir nämndens ansvar. Vem som överlåtits rätten att besluta i nämndens ställe och i vilka ärenden ska anges i nämndens delegationsordning. Vidare ska beslut fattade via delegation och vidaredelegation antingen anmälas till nämnden eller i sin enklaste form protokollföras, särskilt om beslut kan överklagas genom lagprövning. Enligt 9 kap. 40§ KL ska nämnden besluta i vilken utsträckning beslut ska anmälas till nämnden.

⁴ Alternativa tillämpningsanvisningar för upphandling inom Regionfastigheter samt Instruktion för genomförande av direktupphandling RFA

4 Genomförs direktupphandlingar i enlighet med lagar och regelverk?

4.1 Övergripande iakttagelse – delegation

För regionstyrelsen, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Helsingborg, nämnden för operativ regiongemensam verksamhet, sjukhusstyrelse Kristianstad, kulturnämnden, psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden, primärvårdsnämnden, fastighets- och servicenämnden och sjukhusstyrelse Hässleholm, där stickprov har granskats, har granskningen visat en avsaknad av ett delegerat beslutsfattande från ansvarig nämnd/styrelse. Samtliga delegationsordningar som inkluderats i granskningen saknar beslutspunkter avseende inköp. I sin delegationsordning. I samtliga nämnder och styrelser delegationsordning, förutom regionstyrelsen, framgår som allmän information att förvaltningschef kan vidaredelegera beslutanderätten till anställda inom förvaltningens eget område. Vi bedömer att den allmänna informationen om vidaredelegation inte är en beslutad vidaredelegation enligt kommunallagens mening. Vidare, enligt rättsfall 2016:28 i Högsta förvaltningsdomstolen, är huvudregeln att delegation av beslutanderätt ska ske formellt, exempelvis genom en delegationsordning. I rättspraxis har emellertid delegation i vissa fall ansetts ha uppkommit trots att formell delegation inte har förlegat, dock förutsätter detta att det finns en, av nämnd eller styrelse, beslutad dokumentation där det går att utläsa att det rör rätten att fatta beslut, vilken funktion som har beslutanderätten samt vilken typ av beslutsbefogenheten omfattar.

Inom vissa förvaltningar finns det även en *beslutsordning*, i samtliga fall beslutad av förvaltningschef. Dock, för att förvaltningschef ska kunna fatta beslut om vidaredelegation, ska nämnden vidaredelegerat beslutanderätten till förvaltningschef. Beslut avseende detta har inte framkommit i granskningsresultatet för någon nämnd eller styrelse.

Sammanfattningsvis saknas det ett delegerat beslutsfattande från regionstyrelsen, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Helsingborg, nämnden för operativ regiongemensam verksamhet, sjukhusstyrelse Kristianstad, kulturnämnden, psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden, primärvårdsnämnden, fastighets- och servicenämnden och sjukhusstyrelse Hässleholm till ansvarig funktion. Detta innebär att det inte kan säkerställas att ett inköp genomförs på ett behörigt sätt.

4.2 Regionstyrelsen

Regionstyrelsen granskas i två roller. I detta avsnitt återfinns iakttagelser och bedömningar kopplade till regionstyrelsens roll som ansvarig nämnd för Koncernkontoret. Revisionsfråga 2 som avser regionstyrelsens samordning och uppföljning av Region Skånes inköp och upphandlingar behandlas i kapitel 5.

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg tio inköp. Av dessa bedömdes fem vara relevanta för granskningen.

Avseende de fem stickproven som granskats kan det konstateras att dokumentationen, avseende motivering för och beslut gällande att genomföra en direktupphandling, är fragmentariskt. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog har angetts skett för två stickprov men detta har inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i Region Skånes organisation har kontrollerats för samtliga stickprov förutom ett enligt uppgift. För ett av stickproven har

direktupphandlingen dokumenterats i särskild blankett, anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning och arkiverats. För ett stickprov anges detta ha skett men har inte kunnat styrkas. De aktuella stickproven har inte anmälts till styrelsen som delegationsbeslut.

Samtliga stickprov saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattestanter visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I regionstyrelsens delegationsordning finns det inte några beslutspunkter avseende inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion.

I regionstyrelsens riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026 ingår riskerna *direktupphandling, köp utanför avtal, bristande följsamhet till processen samt oegentligheter* inom riskområdet Upphandling och inköp. Riskerna innefattar risk för bristande följsamhet till lagar och regelverk, bristande avtalstrohet samt risk för oegentligheter vid upphandling och inköp. Samtliga risker har en aktiv hanteringsmetod och ska följas upp på halvårsbasis. I halvårsuppföljningen, behandlad den 2024-09-05, framgår det att åtgärder såsom införandet av central stödfunktion samt kontinuerlig dialog med verksamheterna om att inköp ska göras på avtalade produkter pågår.

I intervjuer och utifrån dokumentanalyser framgår det att det regionövergripande regelverket för upphandlingar samt direktupphandlingar ska tillämpas. Inom Koncernkontoret anges det inte finnas några förvaltnings-specifika riktlinjer eller rutiner.

I tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 – 2022) riktades ett antal rekommendationer till regionstyrelsen. Uppföljning inom ramen för denna granskning visar på att regionstyrelsen delvis vidtagit åtgärder. Området upphandlingar och inköp följs upp kontinuerligt inom ramen för intern kontroll. Det har även genomförts insatser för att vidare tydliggöra den information som finns att tillgå på intranätet. Det saknas dock fortsatt ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion avseende upphandlingar.

Slutsats och bedömning

Vid Koncernkontoret bedrivs en bred verksamhet som sträcker sig över flertalet kunskapsområden. De stickprov som har granskats visar att kännedomen om och hur en direktupphandling ska hanteras skiljer sig mellan olika verksamheter och medarbetare. I flera av stickproven finns avvikelser från lagstiftning och regelverk.

Vid uppföljning av tidigare granskning av direktupphandlingar (2022) har det noterats att revisionens rekommendationer delvis har beaktats och åtgärdats och att arbetet med att säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med lagstiftning och regelverk pågår löpande. Det saknas dock, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

Vi bedömer sammanfattningsvis, likt tidigare granskning, att det föreligger brister i regionstyrelsens hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Det kan särskilt noteras att det finns brister i dokumentationen kopplat till direktupphandlingar och att det saknas ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion. Regionstyrelsen lever således fortsatt inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.3 Kulturnämnden

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg två inköp. Av dessa bedömdes ett vara relevant för granskningen.

Avseende detta stickprov har det dokumenterats, både vad gäller motiv och beslut, samt skäl till val av viss leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett, detta har dock inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats enligt uppgift. Inköpet har anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning i avsedd blankett och arkiverats. Direktupphandlingen har inte anmälts till nämnden som ett delegationsbeslut.

Stickprovet saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattesteranter visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

Kulturnämndens delegationsordning saknar beslutspunkter avseende inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns en intern beslutsordning som är beslutad av förvaltningschef, beslutsordningen innehåller inga beslutspunkter avseende inköp. Det har i granskningsresultatet inte framkommit att nämnden vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

Kulturnämndens riskanalys- och riskhanteringsplan för 2024–2026 innehåller riskområdena *avtalstrohet*, *attestreglemente* samt *direktupphandlingar*. De två senare riskerna hanteras genom en aktiv hanteringsmetod men samtliga risker följs upp årligen. Riskhantering avseende risken ”direktupphandlingar” ska ske genom stickprov och intervjuer.

Inom kulturförvaltningen finns en intern rutin för direktupphandlingar med syfte att vidare förenkla arbetet med direktupphandlingar utifrån Region Skånes övergripande riktlinjer. Förvaltningen genomför inte direktupphandlingar ofta men anger i intervju att det finns stöd att tillgå från ekonom inom förvaltningen när behovet uppstår. Det framgår i intervju att inrättandet av ny central stödfunktion anses positivt. Det genomförs inte några utbildningar inom förvaltningen avseende direktupphandlingar. I intervju framgår det att det är svårt att kontrollera att ett inköp eller upphandling inte övergår direktupphandlingsgränsen för hela Region Skåne då det fortsatt saknas verktyg eller system för detta.

I tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10–2022) riktades ett antal rekommendationer till bland annat kulturnämnden. Uppföljning av dessa rekommendationer visar att kulturnämnden tillsett att det finns tillgång till stöd och råd inom förvaltningen. Det genomförs även en årlig uppföljning av arbetet med direktupphandlingar inom ramen för arbetet med intern kontroll. Det saknas dock, som tidigare berörts, ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion avseende upphandlingar.

Bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger brister i kulturnämndens hantering och processer avseende direktupphandlingar utifrån LOU, Konkurrensverkets krav och Region Skånes regelverk då enbart ett stickprov varit aktuellt för granskningen. Samtidigt konstaterar vi att kulturnämnden har vidtagit åtgärder avseende de rekommendationer som lämnades i revisionens föregående granskning (2022). Vi konstaterar också att det för det stickprov som har ingått i granskningen finns ett upphandlingsunderlag som beskriver

direktupphandlingsförfarandet och förfarandet är väldokumenterat, vilket i huvudsak lever upp till de krav som ställs utifrån lagstiftning. Det saknas dock, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

4.4 Primärvårdsnämnden

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg åtta inköp. Av dessa bedömdes ett vara relevant för granskningen. Det stickprov som granskats avser forskning.

Stickprovet avser forskningsmedel till en forskare som ingår i ett forskningssamarbete. Dokumentation i form av ett samarbetsavtal finns. I svar från förvaltningen framgick att forskningen är finansierad med externa forskningsmedel. Med anledning av att forskningen är externt finansierad är LOU inte tillämplig avseende detta stickprov.

Stickprovet saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattester visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I primärvårdsnämndens delegationsordning ingår inte beslutspunkter avseende området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns en beslutsordning, beslutad av förvaltningschef, och i beslutsordningen finns det beslutspunkter avseende inköp. Det har dock i granskningsresultatet inte framkommit att nämnden vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

I primärvårdsnämndens riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026 ingår risken *Upphandling och inköp* med en aktiv hanteringsmetod. Det framgår av planen att ett antal åtgärder har genomförts under 2023, däribland att en inköpsstrategi och aktivitetsplan har tagits fram. Det framgår också att information om upphandling och inköp planeras tillhandahållas till verksamheterna löpande för att öka efterlevnaden till regelverk. Primärvårdsnämnden har följt upp riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026 vid sammanträdet den 2 oktober 2024 och konstaterade att det finns ett fortsatt behov att följa riskområdet och att risknivån är fortsatt hög.

Av genomförda intervjuer samt dokumentanalyser har det framgått att det inom förvaltningen inte finns några särskilda riktlinjer för upphandlingar. Arbetet med direktupphandlingar anges följa det regionövergripande regelverket och att detta anses tillräckligt.

Det har framgått i intervjuer att kunskapen om direktupphandlingar kan vara varierande inom förvaltningen. Det har även framgått i kompletterande dialog med verksamhetsrepresentant att hur inköp som avser forskning ska hanteras enligt LOU och övriga regelverk inte är känt i förvaltningen. Det har framkommit i intervju att utbildning för nya chefer genomförs årligen där inköp och upphandlingar ingår. Utöver detta hänvisas nu till den nya stödfunktionen för stöd. Uppföljning av upphandlingar i verktyget inköpsanalys anges genomföras men inte på ett systematiskt sätt. Resultatet av uppföljning redovisas på ledningsgrupperna.

Vid tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 – 2022) riktade revisionen ett antal rekommendationer till bland annat primärvårdsnämnden. Utifrån vad som framkommit i denna granskning kan vi konstatera att primärvårdsnämnden delvis har vidtagit åtgärder. Det sker en årlig uppföljning avseende arbetet med upphandlingar inom ramen för intern kontroll samt att viss uppföljning görs i verktyget inköpsanalys. Det finns visst stöd att få inom den

egna förvaltningen men numera hänvisas medarbetare till den nya stödfunktionen. Det saknas dock ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion.

Bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger brister i primärvårdsnämndens hantering och processer avseende direktupphandlingar utifrån LOU, Konkurrensverkets krav och Region Skånes regelverk då enbart ett stickprov varit aktuellt. Det kan konstateras att primärvårdsnämnden har delvis vidtagit åtgärder med anledning av rekommendationerna från föregående granskning (2022). Det kan dock konstateras att kunskapen om hur inköp som avser forskning ska hanteras enligt LOU behöver höjas. Det saknas, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

4.5 Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg nio inköp. Av dessa bedömdes ett vara relevant för granskningen.

Avseende stickprovet har det dokumenterats vad gäller motiv för direktupphandling samt skäl till val av viss leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog har skett avseende detta stickprov. Risken för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats enligt uppgift. Arkivering i diariet har skett i samband med direktupphandlingen och stickprovet har anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning i avsedd blankett. Den aktuella direktupphandlingen har inte anmälts till nämnden som ett delegationsbeslut.

Stickprovet saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattestanter visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämndens delegationsordning ingår inte några beslutspunkter gällande delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns vidare en beslutsordning, beslutad av förvaltningschef. I beslutsordningen finns det beslutspunkter avseende inköp. Det har dock i granskningsresultatet inte framkommit att nämnden vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämndens riskanalys och riskhanteringsplan för 2024–2026 innehåller riskområdena *Felaktig hantering av Attester* och *Köp av icke kvalitetssäkrade varor och tjänster*. Riskerna har en aktiv riskhantering och ska följas upp vid två tillfällen under 2024. Det genomförs också stickprov för uppföljning enligt intervjusvar.

I intervju framgår det att ansvaret för upphandlingar och inköp är decentraliserat, det vill säga att de som bedriver verksamheten även sköter inköpen. Det anges finnas en förvaltningsspecifik lathund som beskriver hur medarbetare ska arbeta med upphandlingar. Utöver detta finns det stöd att tillgå i arbetet genom de ekonomer som finns nära respektive verksamhet. Det anges även finnas en ambition att hålla årliga utbildningstillfällen för både nyanställda chefer och äldre chefer men att detta inte alltid hinns med. Senaste utbildningstillfället anges ha varit under 2020. I intervju framgår det att kunskapen om regelverket kring upphandlingar varierar stort.

I intervju lyfts att det fortsatt är utmanande att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids. Det lyfts även att behörigheter skulle kunna ses över då det för nuvarande är i princip samtliga anställda som kan genomföra inköp, vilket blir en utmaning avseende att tillse att samtliga får kunskap om exempelvis direktupphandlingar.

I föregående granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 - 2022) lämnades ett antal rekommendationer till bland annat psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden. Uppföljning av rekommendationerna visar att psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden delvis har vidtagit åtgärder. Upphandlingar följs inom ramen för arbetet med intern kontroll och det finns till viss del stöd och råd att tillgå inom förvaltningen. Det saknas dock ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion.

Bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger brister i psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämndens hantering och processer avseende direktupphandlingar utifrån LOU, Konkurrensverkets krav och Region Skånes regelverk då enbart ett stickprov varit aktuellt. Samtidigt konstaterar vi att psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden delvis har vidtagit åtgärder med anledning av rekommendationer från revisionens föregående granskning (2022). Vidare konstaterar vi att det för det stickprov som har ingått i granskningen finns ett upphandlingsunderlag som beskriver direktupphandlingsförfarandet och förfarandet är väldokumenterat, vilket i huvudsak lever upp till de krav som ställs utifrån lagstiftning. Det saknas dock, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

4.6 Fastighets- och servicenämnden

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg tio inköp. Av dessa bedömdes ett vara relevant för granskningen. Detta stickprov avser Regionfastigheter.

Avseende stickprovet har det delvis dokumenterats vad gäller motiv för direktupphandling och skäl till val av viss leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog har skett avseende detta stickprov. Risker för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har delvis kontrollerats enligt uppgift. Arkivering har inte skett i enlighet med förvaltningsspecifik instruktion för genomförande av direktupphandling och dokumentation i avsedd blankett saknas. Den aktuella direktupphandlingen har inte anmälts till nämnden som ett delegationsbeslut.

Stickprovet saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattester visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I fastighets- och servicenämndens delegationsordning ingår det inte några beslutspunkter gällande delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns en besluts- och vidaredelegationsordning inom bägge förvaltningar som är beslutad av respektive förvaltningschef. Enbart Regionservice besluts- och vidaredelegationsordning innehåller beslutspunkter avseende upphandlingar. Det har dock i granskningsresultatet inte framkommit att nämnden vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

Fastighets- och servicenämndens riskanalys- och riskhanteringsplan för 2024–2026 innefattar ett antal riskområden avseende inköp och upphandling. För Regionfastigheter ingår riskområdena *Bristande avtalstrohet* och *Direktupphandlingsregler följs ej*. Risken *Bristande avtalstrohet* har en passiv riskhantering och kommer således inte följas upp under 2024 medan risken *Direktupphandlingsregler följs ej* har en aktiv hantering och ska följas upp två gånger under 2024 enligt beslut. Avseende Regionservice ingår riskområdena *Direktupphandlingsregler följs ej* och *Tidsåtgång upphandlingar*. Båda risker har en aktiv riskhantering och ska följas upp två gånger under 2024. Första uppföljningen behandlades på nämndens sammanträde i september 2024.

Som tidigare nämnts ansvarar förvaltningen Regionfastigheter för fastighetsrelaterad upphandling i Region Skåne och har förvaltningsspecifika instruktioner och anvisningar som reglerar upphandling och direktupphandling. Tillhörande den förvaltningsspecifika instruktionen finns också en dokumentationsblankett som i vissa delar skiljer sig från den blankett som KSIEK har. I intervju har det framkommit att den förvaltningsspecifika instruktionen syftar till att underlätta arbetet med direktupphandlingar samt för att öka kontrollen inom förvaltningen. Instruktionen utgår från Region Skånes övergripande policy och riktlinjer samt lagstiftning och instruktionen är fastställd av förvaltningsdirektören. Information om instruktionen finns att tillgå på förvaltningens intranät. Enligt intervju genomförs löpande uppföljning av att gällande regelverk tillämpas och årligen görs en genomgång av förvaltningens direktupphandlingar. Om det identifieras ett upphandlingsbehov inom KSIEKs upphandlingsansvar i den årliga uppföljningen meddelas KSIEK. Det har vidare framgått i kompletterande dialog med verksamhetsrepresentanter att de upphandlingsbehov som identifierats inom förvaltningens upphandlingsansvar under uppföljningarna har upphandlats. Det har vidare i intervju framkommit att det fram tills nyligen enbart var obligatoriskt för handläggare och ansvarig chef som genomför en direktupphandling att ha gått en e-utbildning om genomförande av direktupphandlingar under senaste 12 månaderna. Nyligen har förvaltningsdirektör beslutat att även alla nyanställda ska gå e-utbildningen årligen i Lär-portalen. Verksamhetsrepresentanter anger i intervju att det finns en god och utspridd upphandlingskompetens inom förvaltningen, exempelvis projektledare och projektadministratörer för entreprenadupphandlingar har god vana i och med att deras arbete omfattar många upphandlingar.

Avseende Regionservice har det framkommit att det inte finns förvaltningsspecifika riktlinjer avseende direktupphandling. Det framgår i intervju att informationen på intranätet med exempelvis bildspel upplevs som bra och tydligt. Det har genomförts presentationer avseende direktupphandlingar men detta uppges behöva repeteras. Det har i intervju framkommit att det inte finns ett system för uppföljning och kontroll att förfarandet efterlevs till fullo. I intervju anges att chefer inom förvaltningen upplevs ha varierande kännedom om direktupphandlingsförfarandet, att problem rapporteras i efterhand snarare än att man lyckas arbeta preventivt samt att långa ledtider till KSIEK är en utmaning för att ha förutsättningar att göra rätt.

I föregående granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 - 2022) lämnades ett antal rekommendationer till dåvarande servicenämnden. Regionfastigheter ingick inte i granskningen 2022. Uppföljning av rekommendationerna visar att det delvis vidtagits åtgärder då det finns visst stöd att tillgå inom respektive förvaltning och arbetet med upphandlingar följs löpande upp inom ramen för arbetet med intern kontroll. Det saknas dock ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion.

Bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger brister i fastighets och servicenämndens hantering och processer avseende direktupphandlingar utifrån LOU, Konkurrensverkets krav och Region Skånes regelverk då enbart ett stickprov varit aktuellt i granskningen. Vi konstaterar för det stickprov som har ingått i granskningen finns ett upphandlingsunderlag som delvis beskriver direktupphandlingsförfarandet men att det saknas dokumentation i avsedd blankett och direktupphandlingen inte arkiverats enligt förvaltningens instruktion. Vi kan konstatera att fastighets- och servicenämnden delvis vidtagit åtgärder med anledning av rekommendationer från revisionens föregående granskning (2022). Det saknas dock, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

4.7 Nämnden för operativ regiongemensam verksamhet

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg sex inköp inom förvaltningen för Digitalisering IT/MT respektive fem för förvaltningen Medicinsk service. Ett stickprov avseende Digitalisering IT/MT respektive två avseende Medicinsk service bedömdes vara relevanta för granskningen.

Avseende dessa stickprov har det för samtliga dokumenteras vad gäller motiv för direktupphandling och för ett stickprov, för Medicinsk service, även val av viss leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett för ett stickprov avseende Medicinsk service men detta har inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har enligt uppgift kontrollerats för Digitalisering IT/MTs stickprov samt för ett av stickproven avseende Medicinsk service. Arkivering i diariet samt anmälan av direktupphandlingen till KSIEK har skett i samband med ett stickprov avseende Medicinsk service. Ingen av de aktuella upphandlingarna har anmälts till nämnden som ett delegationsbeslut.

För ett av stickproven avseende Digitalisering IT/MT är angivet avtal och direktupphandling äldre, från 1993. Det har således inte framgått vilken funktion som beslutat om att varan/tjänsten har direktupphandlats samt om detta hade stöd i dåvarande delegationsordning. För övriga två stickprov avseende Medicinsk service saknas behörig delegat i delegationsordningen. Kontroll av beslutsattester visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I nämnden för operativ regiongemensam verksamhets delegationsordning ingår inte några beslutspunkter gällande delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns beslutsordningar för båda nämndens förvaltningar fastställda av respektive förvaltningschef. Det saknas beslutspunkter avseende inköp i båda beslutsordningar. Det har i granskningsresultatet inte framkommit att nämnden vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

Nämnden för operativ regiongemensam verksamhets riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026 för förvaltningen Digitalisering IT/MT innehåller risken *Ej regionaliserad hantering av medicintekniska produkter leder till att förvaltningen inte kan säkerställa tillgänglig och robust drift*. Risken beskrivs enligt följande: ”Upphandling, inköp och implementation av medicintekniska produkter, samt när det är applicerbart tillhörande system,

saknar regiongemensam hantering”. Risken ska följas upp årligen. För förvaltningen Medicinsk service ingår inga riskområden som kan kopplas till upphandlingar i riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026.

Inom Digitalisering IT/MT anges det inte finnas några förvaltningsspecifika riktlinjer avseende direktupphandlingar, medarbetare arbetar utefter de regionala riktlinjerna. De regionala riktlinjerna samt den information som finns att tillgå på intranätet upplevs tydliga och tillräckliga, enbart i ett fåtal fall anges att det kunde vara ännu tydligare. Det framgår i intervju att det finns ett nära samarbete med KSIEK. Förvaltningen nyttjar dock en egen utvärderingsmall för att på ett strukturerat sätt kunna motivera valet av en leverantör samt en intern blankett som nyttjas vid en avtalsförläggning. Enligt intervju arbetar förvaltningen löpande med uppföljning av att gällande regelverk tillämpas på strategisk, taktisk och operativ nivå. Uppföljning utförs av avtalsansvariga controllers. Förvaltningen har sex avtalscontrollers med tydligt definierade ansvarsområden, vilka samarbetar tätt med existerande rutiner för upphandling. Det bedrivs även ett aktivt arbete med att reducera direktupphandlingar genom identifikation av behov som kan täckas genom upprättande av ramavtal.

Inom förvaltningen Medicinsk service anges i intervju inte finnas några förvaltningsspecifika riktlinjer och rutiner, arbete sker enligt Region Skånes anvisningar. Det pågår en översyn inom förvaltningen för att eventuellt ta fram interna riktlinjer eller exempelvis en checklista till arbetet med direktupphandlingar. I intervju framgår att stöd finns att tillgå inom förvaltningen från nyckelfunktioner. Det framgår även i intervju att dialogen med KSIEK upplevs god och att medarbetare uppmanas vända sig dit vid oklarheter.

Vid tiden för föregående granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10, 2022) fanns båda förvaltningarna organisatoriskt under regionstyrelsen och nämnden för operativ regiongemensam verksamhet fanns inte.

Bedömning

De stickprov som har granskats visar att det förekommer avvikelser i hanteringen av direktupphandlingar. I samtliga stickprov konstateras en avsaknad av dokumentation som krävs enligt LOU samt Region Skånes policy och riktlinjer.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i nämnden för operativ regiongemensam verksamhets hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Det kan särskilt nämnas de brister som noteras avseende dokumentation kopplat till direktupphandlingarna samt en avsaknad av reguljär uppföljning av arbetet med direktupphandlingar avseende Medicinsk service. Det saknas också, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt. Nämnden för operativ regiongemensam verksamhet lever därför inte fullt ut upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.8 Sjukhusstyrelse Helsingborg

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg åtta inköp. Av dessa bedömdes fyra vara relevanta för granskningen. Ett av stickproven avser forskning och beskrivs i ett separat avsnitt.

Avseende de tre stickprov som har granskats har det för ett av stickproven dokumenterats vad gäller motiv för direktupphandling och val av leverantör och för ett av stickproven har det enbart delvis dokumenterats. Dokumentation av motiv och val av leverantör saknas för ett av stickproven. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett för två av stickproven men detta har inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats i ett fall enligt uppgift. Arkivering i diariet har inte skett och har inte anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning i avsedd blankett. De aktuella direktupphandlingarna har inte anmälts till nämnden som delegationsbeslut.

Gällande det stickprov som avser forskning avser kostnaden ett forskningssamarbete med ett forskningsinstitut som tillhandahåller högkvalitativ forskning och expertkonsultation inom hälso- och sjukvård. I kompletterande dialog med verksamhetsrepresentanter framgick det att forskningsprojektet är externt finansierat. Med anledning av att forskningen är externt finansierad är LOU inte tillämplig.

Samtliga stickprov saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattestanter visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I sjukhusstyrelse Helsingborgs delegationsordning ingår inte några beslutspunkter gällande delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion. Det finns en beslutsordning som är beslutad av förvaltningschef och beslutsordningen innefattar beslutspunkter avseende området inköp. Det har dock i granskningsresultatet inte framkommit att styrelsen vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

Sjukhusstyrelse Helsingborgs riskanalys och riskhanteringsplan för 2024–2026 innehåller inga riskområden kopplade till inköp eller upphandlingar.

Enligt intervju finns det inga förvaltningsspecifika riktlinjeravseende direktupphandlingar, arbete sker efter Region Skånes övergripande policy och riktlinjer. Medarbetare kan få stöd i arbetet med direktupphandlingar från nyckelperson inom förvaltningen enligt intervjusvar. Enligt intervju sker ingen uppföljning av att gällande regelverk tillämpas utöver att man följer upp investeringar tre gånger årligen samt att det ska ingå som riskområde inom ramen för intern kontroll.

I intervju framgår det vidare att efter revisionens föregående granskning av direktupphandlingar (2022) så genomfördes en utbildningsinsats ledd av KSIEK för medarbetare. Nya chefer ska få information om vad som gäller vid inköp men det finns inte en etablerad utbildningsrutin vid nyanställning. Det har även, i dialog med verksamhetsrepresentanter, framkommit en osäkerhet angående vad som gäller avseende forskningsmedel och LOU.

I tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 - 2022) lämnades ett antal rekommendationer till sjukhusstyrelse Helsingborg. Uppföljning av rekommendationerna visar att sjukhusstyrelse Helsingborg enbart delvis vidtagit åtgärder. Det finns visst stöd att tillgå inom förvaltningen men det genomförs inte en årlig uppföljning av arbetet med upphandlingar och det saknas ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion.

Bedömning

De stickprov som har granskats påvisar att det förekommer avvikelser i hanteringen av direktupphandlingar. I samtliga stickprov konstateras en avsaknad av dokumentation som krävs enligt lagen om offentlig upphandling samt Region Skånes policy och riktlinjer.

Vi bedömer sammanfattningsvis, likt tidigare granskning, att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Helsingborgs hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Det kan särskilt noteras att det finns brister i dokumentationen avseende upphandlingarna. Det saknas vidare en systematisk kontroll och styrning från styrelsen vad avser upphandlingar och det saknas, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt. Sjukhusstyrelse Helsingborg lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.9 Sjukhusstyrelse Hässleholm

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg fem inköp. Av dessa bedömdes två vara relevanta för granskningen.

För båda stickproven har det dokumenterats, både vad gäller motiv samt skäl till val av leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett för ett av stickproven men dokumentation för detta saknas. Risker för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats enligt uppgift, för ett av stickproven anges att kommunikation även skett med KSIEK. För ett av stickproven anges att rapportering om direktupphandlingen har skett till Koncernstab inköp och ekonomistyrning men dokumentation i särskild blankett har inte kommit granskningen tillhanda. Arkivering i diariet har inte uppgetts skett. De aktuella direktupphandlingarna har inte anmälts till styrelsen som ett delegationsbeslut.

Samtliga stickprov saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattestanter visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I sjukhusstyrelse Hässleholms delegationsordning ingår inte några beslutspunkter avseende delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns en beslutsordning som är beslutad av förvaltningschef och i beslutsordningen finns det beslutspunkter avseende området inköp. Det har dock i granskningsresultatet inte framkommit att styrelsen vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

I sjukhusstyrelse Hässleholms riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026 ingår två risker kopplat till upphandlingar och inköp. Båda riskerna avser *Brister i upphandling och inköp*, en gäller brister i direktupphandlingsförfarandet och en gäller risk för att inköp genomförs utanför avtal. Båda risker har en aktiv riskhantering och ska följas upp per helår.

I intervju framgår det att det inte finns några förvaltningsspecifika riktlinjer avseende direktupphandlingar utan medarbetare uppmanas att följa Region Skånes policy och riktlinjer. Det finns inom förvaltningen en utsedd övergripande kontaktperson för inköpsfrågor som utgör ett stöd. I intervju framgår vidare att sjukhuset har haft en process i cirka ett år där stickprov över 100 000 kronor tas ut och skickas till ekonom för kontroll mot avtal och vid behov skickas uppdrag för upphandling in till KSIEK. I intervju uppges att kunskapen om

direktupphandlingar upplevs ha blivit mycket bättre. Det uppges dock fortsatt saknas verktyg för att kontrollera vad som köpts in i Region Skåne i helhet, vilket fortsatt utgör en utmaning avseende kontroll av att inköp inte övergår direktupphandlingsgränsen. I intervju framgår att det finns en förhoppning på stödfunktionen att hjälpa med kontroll av detta.

I tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10–2022) lämnades ett antal rekommendationer till sjukhusstyrelse Hässleholm. Uppföljning av rekommendationerna visar att sjukhusstyrelse Hässleholm delvis vidtagit åtgärder i enlighet med föregående gransknings rekommendationer då det finns stöd att tillgå inom förvaltningen och upphandlingar följs årligen inom ramen för intern kontroll. Det saknas dock ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion.

Bedömning

Vi har inte kunnat bedöma om det föreligger brister i sjukhusstyrelse Hässleholms hantering och processer avseende direktupphandlingar utifrån LOU, Konkurrensverkets krav och Region Skånes regelverk då enbart två stickprov varit aktuellt i granskningen. Samtidigt konstaterar vi att det för de två stickprov som granskats saknas dokumentation, bland annat avseende kontroll av befintliga avtal samt dokumentation i avsedd blankett. Vi konstaterar att sjukhusstyrelse Hässleholm delvis vidtagit åtgärder med anledning av revisionens rekommendationer från föregående granskning. Det saknas dock, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

4.10 Sjukhusstyrelse Kristianstad

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg sju inköp. Av dessa bedömdes två vara relevanta för granskningen. Ett av stickproven övergår direktupphandlingsgränsen. För ett av stickproven anges att ett övergripande samverkansavtal finns med en leverantör till den underleverantör som inköpet skett direkt ifrån.

För båda stickproven har det enbart delvis dokumenterats, både vad gäller motiv och beslut, samt skäl till val av leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog uppges ha skett för båda stickproven, detta har dock inte dokumenterats. Risken för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har kontrollerats enligt uppgift. Ingen av stickproven har dokumenterats i avsedd blankett, arkiverats eller anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning. De aktuella direktupphandlingarna har inte anmälts till styrelsen som ett delegationsbeslut.

Samtliga stickprov saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattester visade inte på några avvikelser gentemot gällande attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I sjukhusstyrelse Kristianstads delegationsordning ingår inte några beslutspunkter gällande delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion. Det finns en beslutsordning, beslutad av förvaltningschef, och i beslutsordningen finns det beslutspunkter avseende området inköp. Det har dock i granskningsresultatet inte framkommit att styrelsen vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

I sjukhusstyrelse Kristianstads riskanalys- och riskhanteringsplan för 2024–2026 framgår att risken *Upphandling och inköp* finns med och ska hanteras med åtgärd. Det framgår dock inte en riskbeskrivning eller motivering till valet av hanteringsmetod samt uppföljningsfrekvens.

I intervju har det framkommit att efter revisionens föregående granskning av direktupphandlingar har det tagits fram en handlingsplan avseende upphandlingar. En åtgärd i handlingsplanen som har genomförts var att upprätta en förvaltningsintern rutin. Rutinen avser inköp över 100 000 kronor och bygger på den regionala rutinen. Rutinen innefattar instruktioner avseende handlingsförfarandet för direktupphandlingar och en checklista som ska fyllas i av den medarbetare som genomför direktupphandlingen. Förvaltningen har en utsedd kontaktperson på KSIEK som har bjudits in till förvaltningens ledningsgrupp och som delger ny information till förvaltningen om vad som sker i området på regional nivå. Det anges även ha skett sporadiska utbildningar inom området upphandlingar och inköp.

Det framgår i intervju att stödfunktionen välkomnas men att det finns viss osäkerhet kring ansvarsfördelningen mellan förvaltningen och stödfunktionen. Det framförs även en farhåga över att stödfunktionen sitter för långt bort från verksamheterna och att stödfunktionen inte har möjlighet att tillse tillräckligt snabb respons till verksamheterna.

Vid tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 – 2022) riktade revisionen ett antal rekommendationer till sjukhusstyrelse Kristianstad. Uppföljning inom ramen för denna granskning visar att sjukhusstyrelse Kristianstad delvis har vidtagit åtgärder. Det finns stöd att tillgå inom förvaltningen genom den upprättade rutinen och styrelsen följer arbetet med upphandlingar inom ramen för intern kontroll. Det saknas dock ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion.

Bedömning

I granskningen har det framkommit att sjukhusstyrelse Kristianstad har vidtagit åtgärder för att fortsatt förbättra arbetet med direktupphandlingar. Stickprovsgranskningen har dock visat på att det fortsatt sker avvikelser från regelverket för direktupphandlingar. En av direktupphandlingarna som granskats är över direktupphandlingsgränsen och avseende den andra direktupphandlingen har inköpet skett direkt av en underleverantör i stället för leverantören som det finns ett samverkansavtal med. Utöver detta förekommer även avvikelser i dokumentationen och det saknas, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Kristianstads hantering och processer avseende direktupphandlingar. Trots insatser för att förbättra arbetet med upphandlingar lever sjukhusstyrelse Kristianstad inte fullt ut upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.11 Sjukhusstyrelse Sus

Granskade stickprov

Enligt de kriterier som tidigare redovisats identifierades i ett första steg tio inköp. Av dessa bedömdes fyra vara relevanta för granskningen. Ett av dessa stickprov avser forskning och behandlas därmed i separat stycke. För flera av stickproven har verksamheten inte fyllt i utskickad checklista med frågor kopplat till stickproven till fullo.

För övriga tre stickprov har det enbart delvis dokumenterats, både vad gäller motiv och beslut, samt skäl till val av leverantör. Kontroll gentemot Region Skånes avtalskatalog har inte skett.

Risken för att inköpet ska komma att överstiga direktupphandlingsgränsen genom parallella inköp i andra delar av Region Skånes organisation har inte uppgetts kontrollerats. Ingen av direktupphandlingarna har dokumenterats i avsedd blankett eller anmälts till Koncernstab inköp och ekonomistyrning eller angetts arkiverats. De aktuella direktupphandlingarna har inte anmälts till styrelsen som ett delegationsbeslut.

Gällande stickprovet som avser forskning har det framgått att inköpet avser en licens till en forskningsplattform. Dokumentationen avseende inköpet är begränsat. Det har framgått att forskningen är finansierat av externa medel. Med anledning av att forskningen är externt finansierat är LOU inte tillämplig.

Samtliga stickprov saknar behörig delegat enligt delegationsordning. Kontroll av beslutsattestanter visade inte på några avvikelser gentemot attestordning.

Säkerställande av Region Skånes upphandlingspolicy

I sjukhusstyrelse Sus delegationsordning ingår inte några beslutspunkter avseende delegation inom området inköp. Det saknas således ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion. Besluts- och vidaredelegationsordning finns och är beslutad av förvaltningschef. Det saknas även beslutspunkter avseende inköp i besluts- och vidaredelegationsordningen. Det har i granskningsresultatet inte framkommit att styrelsen vidaredelegerat beslutanderätten, vilket berördes i tidigare avsnitt om delegation.

I sjukhusstyrelse Sus riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026 ingår flera risker kopplat till upphandlingar och inköp. Dessa är: *Attesting-följsamhet, Besluts- och delegationsordning-följsamhet, Upphandling och inköp-oegentligheter, Upphandling och inköp – ekonomisk och förtroendeskada* samt *Upphandling och inköp – bristande regelefterlevnad*. De sista tre en aktiv hanteringsmetod och kommer följas upp per helår.

Enligt intervju finns det inga förvaltningsspecifika riktlinjer, arbete sker enligt Region Skånes policy och tillämpningsanvisningar. I intervju har det framgått att förutsättningarna för att kunna genomföra direktupphandlingar upplevs börja bli bättre. Det framgår att det fortfarande finns utmaningar kopplat till kunskap om hur direktupphandlingar ska genomföras. Det uppges idag finnas stöd att tillgå via en nyckelperson på förvaltningen som kan bistå verksamheterna i frågor kopplat till upphandlingar och inköp. Det anges även att ekonomer ute i verksamheterna kan utgöra ett visst stöd. Utöver detta kan verksamheterna också kontakta stödfunktionen, vilket de uppges göra. Det framgår vidare i intervju att det genomförs stickprovskontroller och att kontinuerlig uppföljning av inköpsdata.

Vid tidigare granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10 – 2022) riktade revisionen ett antal rekommendationer till sjukhusstyrelse Sus. Uppföljning inom ramen för denna granskning har visat att sjukhusstyrelse Sus delvis har vidtagit åtgärder. Det finns till viss del stöd att tillgå i förvaltningen och arbetet med upphandlingar följs inom ramen för intern kontroll. Det saknas dock ett delegerat beslutsfattande från nämnden till ansvarig funktion avseende upphandlingar.

Bedömning

För sjukhusstyrelse Sus har denna granskning kunnat påvisa att det fortsatt förekommer brister i hanteringen av direktupphandlingar. I granskningen av stickproven har det framkommit avvikelser avseende den dokumentation som krävs enligt lagen om offentlig upphandling, bland annat avseende kontroll av befintliga ramavtal samt dokumentation i avsedd blankett. Det har även framkommit att det för samtliga inköp saknas behörig delegat utifrån delegationsordningen.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det föreligger brister i sjukhusstyrelse Sus hantering och processer avseende granskade direktupphandlingar. Det kan specifikt noteras att det brister i dokumentationen av upphandlingar, vilket även föregående granskning (2022) noterade. Det saknas också, enligt vår bedömning, ett delegerat beslutsfattande från styrelsen till ansvarig funktion gällande inköp. Detta innebär att det inte kan säkerställas att en direktupphandling genomförs på ett behörigt sätt. Sjukhusstyrelse Sus lever därför inte upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk.

4.12 Övriga nämnder och styrelser

Stickprov inhämtades även för följande nämnder och styrelser:

- Personalnämnden (2st)
- Sjukhusstyrelse Ängelholm (5st)
- Sjukhusstyrelse Trelleborg (3st)
- Sjukhusstyrelse Ystad (3st)
- Sjukhusstyrelse Landskrona (1st)

För samtliga stickprov visade det sig att de inte var relevanta för granskningen då de exempelvis inte avsåg en direktupphandling eller var avrop från ett ramavtal. Vi kan således inte bedöma dessa nämnders hantering och processer avseende direktupphandlingar.

Iakttagelser från intervjuer

I detta avsnitt sammanfattas iakttagelser från intervjuer med verksamhetsrepresentanter från ovan nämnd och styrelser samt från tillhandahållen dokumentation.

För samtliga sjukhus framgår det i intervju att direktupphandlingar inte sker ofta. Verksamhetsrepresentanter från HR däremot arbetar relativt mycket med upphandlingar och avrop. I vissa intervjuer framgår att stöd finns att tillgå inom förvaltningen vid osäkerhet, exempelvis från ekonomichef, men samtliga hänvisar nu i större utsträckning till den nya stödfunktionen. Samtliga anger att förutsättningarna för att göra rätt har blivit bättre och att informationen som finns att tillgå på exempelvis intranätet upplevs ha blivit tydligare. Utbildningar genomförs i sporadisk utsträckning inom vissa förvaltningar men uttrycks hade kunnat göras mer systematiskt. Enbart en förvaltning, Trelleborgs lasarett, anger att beslut om inköp/upphandlingar över 100 000 kronor har rapporterats till styrelsen. Sjukhusstyrelse Ystad har inte med ett riskområde kopplat till upphandlingar och inköp i riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026, resterande styrelser och nämnd har detta.

I intervjuer har även kvarstående utmaningar och orosmoment lyfts. Det anges fortfarande inte finnas fullgoda verktyg för att kontrollera om parallella inköp av en vara/tjänst sker i Region Skåne, vilket gör det svårt att kontrollera att direktupphandlingsgränsen inte överskrids. Det är även fortsatt utmanande att tillse att samtliga anställda har kunskap om upphandlingar. Slutligen lyfts även en upplevelse av resursbrist även centralt, hos Koncernstab inköp och ekonomistyrning (KSIEK), samt en farhåga för att resurserna i den centrala stödfunktionen inte är tillräckliga för att möta det samlade behovet. Detta då det finns en upplevelse av att KSIEK redan kämpar med att hinna upphandla det som behövs samt uppdatera nuvarande avtal. Det lyfts även att ibland är behovet av att handla in en vara/tjänst akut eller tidskänslig vilket innebär att verksamheten inte kan invänta stödfunktionens hjälp.

4.13 Rekommendationer avseende direktupphandlingar

Granskningen har visat att det föreligger brister i förfarandet avseende direktupphandlingar för flera nämnder och styrelser. Med anledning av detta riktas följande rekommendationer till regionstyrelsen, sjukhusstyrelse Sus, sjukhusstyrelse Helsingborg, nämnden för operativ

regiongemensam verksamhet, sjukhusstyrelse Kristianstad, kulturnämnden, psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden, primärvårdsnämnden, fastighets- och servicenämnden och sjukhusstyrelse Hässleholm:

- Säkerställa och tydliggöra delegation avseende inköp och upphandlingar så att tjänstepersoner som genomför inköp har delegation att göra det.
- Tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda liksom ansvariga tjänstepersoner.
- Tillse att kompetenshöjande åtgärder genomförs avseende Marknadsplatsen
- Beakta revisionens rekommendationer från föregående granskning 2022 avseende:
 - förstärka kontrollen att beslut om upphandling och träffande av avtal genomförs av behörig företrädare för sjukhus eller förvaltning.

5 Regional samordning av upphandlingar

Organisation och åtgärder

Koncernstab inköp och ekonomistyrning (KSIEK) är Region Skånes centrala inköpsfunktion med ansvar för upphandling och samordning av samtliga förvaltningars behov. Det finns ett antal undantag då ansvar för upphandling av fastighetsrelaterade entreprenader och varor och tjänster åligger Regionfastigheter medan Skånetrafiken ansvarar för upphandling av kollektivtrafik med relaterade varor och tjänster.

I intervju med verksamhetsrepresentanter från KSIEK framgår det att det kontinuerligt arbetas med att förtydliga instruktioner och rutiner avseende direktupphandlingar för att det ska bli så enkelt som möjligt att göra rätt. De särskilda rutiner som ska tillämpas vid en direktupphandling uppdaterades och förtydligades senast i juni 2023. *Rutin för beställare vid direktupphandling* finns att tillgå på intranätet och beskriver direktupphandlingsprocessen i sju steg. Rutinen beskriver de centrala krav som bör uppfyllas inför en eventuell direktupphandling, bland annat framgår det av rutinen att den som genomför en direktupphandling är ansvarig för att säkerställa att det inom Region Skåne inte redan finns ett aktuellt ramavtal för varan/tjänsten. För att säkerställa detta anger rutinen att kontroll bör göras i Marknadsplatsen, Avtalskatalogen eller via kontakt med KSIEK. Rutinen beskriver även kraven på arkivering av dokumentation kopplat till direktupphandlingar. Samtliga dokument från direktupphandlingen ska vid avslutad direktupphandling arkiveras och även översändas till KSIEK. De dokument som avses är:

- Offertförfrågan med bilagor
- Samtliga offerter
- Eventuella förtydliganden av offerter
- Beslut om leverantör
- Undertecknat avtal
- Dokumentation av direktupphandling

Stödfunktion för direktupphandlingar

I samband med revisorernas granskning av direktupphandlingar 2022 framfördes ett behov av en mer centraliserad hantering av direktupphandlingar. Under våren 2023 fick därmed KSIEK ansvaret för en förstudie med syfte att ta fram förslag till en centralisering av direktupphandlingar. Den bild som framträdde av förstudien var bland annat att det, överlag och oavsett storlek på förvaltning, inte fanns tid, resurser och kompetens att genomföra direktupphandlingar. Utifrån förvaltningarnas gemensamma bild om behovet av administrativt stöd föreslogs att en central stödfunktion inrättas för direktupphandlingar.

Regiondirektören beslutade om inrättande av en central stödfunktion för direktupphandlingar i januari 2024. Stödfunktionen startade sedan upp under maj 2024. KSIEK har utformat arbetsbeskrivningen och utbildat stödfunktionens medarbetare, men den centrala stödfunktionen tillhör Gemensam stödfunktion (GSF) inom Regionservice. Av stödfunktionens tjänstebeskrivning framgår att förvaltningarna fortsatt har fullt ansvar för sina egna direktupphandlingar och att avsätta den kompetens som behövs kopplat till upphandlingen av varan eller tjänsten. Den centraliserade stödfunktionens uppdrag omfattar:

- begära in offerter och dokumentera direktupphandlingen i enlighet med rutin
- kontrollera om varan eller tjänsten finns på befintligt avtal
- framtagande av statistik
- marknadsanalys
- leverantörskontakter
- eventuell förhandling
- diariehantering, arkivering samt övrig efterfrågad administration kopplat till direktupphandlingar.

När en förvaltning vill genomföra en direktupphandling kan de lägga en beställning till stödfunktionen i ärendehanteringssystemet Ritz. Utifrån intervjusvar från företrädare för stödfunktionen har det framkommit att stödfunktionen står för att vägleda medan verksamheten står för behovsbeskrivning. Hur mycket stöd och tid som behövs skiljer sig mellan beställningar som inkommer till stödfunktionen. Detta beroende på hur mycket kunskap beställaren har om direktupphandlingar, hur grundlig behovsanalys som redan har tagits fram som underlag till stödfunktionen samt hur mycket tid som avsatts till direktupphandlingsprocessen. Det har framkommit att en direktupphandling som stödfunktionen bistår med kan ta mellan 1–3 månader att genomföra.

Enligt intervju med verksamhetsrepresentanter för KSIEK har det framkommit att uppföljning av stödfunktionen behöver ske löpande. Det har vidare framgått i intervju att stödfunktionen kommer, desto mer den nyttjas, kunna få en överblick av det sammanlagda värdet av ett inköp av samma vara/tjänst och av samma leverantör under ett kalenderår. Stödfunktionen uppges ha bättre förutsättningar att centralt samla in kunskap om verksamheternas behov.

Som berörts tidigare anses införandet av den centrala stödfunktionen som ett steg i rätt riktning av majoriteten av intervjuade verksamhetsrepresentanter. Det lyfts dock viss oro för att stödfunktionen inte kommer kunna ge respons och stöd tillräckligt snabbt. I intervju har det även framkommit att detta kan leda till en frustration ute i verksamheterna om stödet dröjer eller om stödfunktionen måste meddela att de inte kan upphandla det verksamheten vill. Till exempel om det inte är aktuellt med en direktupphandling då det finns ett ramavtal eller om direktupphandlingsgränsen redan överskridits. Det har även framkommit i granskningen att verksamheternas förväntningar kan vara svåra för stödfunktionen att möta då kunskapen om att en direktupphandling kan ta 1–3 månader inte finns ute i verksamheterna.

Det har även framkommit i granskningen att det finns en ”kö” på KSIEK avseende ordinarie upphandlingar. Kön har uppstått på grund av flera faktorer, under pandemin fick exempelvis flera upphandlingar pausas och inflödet av upphandlingar har även ökat de senaste åren, vilket indikerar en ökad medvetenhet om LOU, vilket i sig är positivt. KSIEK har vidtagit åtgärder för att minska kön, exempelvis genom en prioriteringsmodell. Kön utgör dock en försvarande faktor i arbetet med direktupphandlingar då stödfunktionen riskerar att hamna i kläm mellan Region Skånes verksamheters nytillkomna behov och KSIEKs planerade och pågående upphandlingar till verksamheterna. Exempelvis, om stödfunktionen uppmärksammar att en inkommen beställning av en direktupphandling bör upphandlas och KSIEK inte kan bistå så

kan inte funktionen hjälpa beställaren. Om beställaren dessutom anser att behovet är brådskande och inköpet är nödvändigt för verksamheten ökar risken för att stödfunktionen förbigås och direktupphandlingsgränsen överskrids.

Uppföljning

KSIEK har inget uppföljningsansvar för de upphandlingar som sker i Region Skånes förvaltningar. Ansvar för uppföljning åligger respektive nämnd/styrelse. Regionstyrelsen genomför uppföljning av upphandlingsarbetet genom den reguljära uppföljningsprocessen i samband med verksamhetsberättelse per delår respektive helår. I regionstyrelsens verksamhetsberättelse för perioden januari- augusti 2024 framgår det åtgärder kopplat till området *Korrekta och kostnadseffektiva upphandlingar*. Det framgår vidare att införandet av stödfunktionen för direktupphandling samt förenkling av rutiner för diarieföring vid avrop på avtal är exempel på aktiviteter kopplat till insatsområdet *Rätt administration*.

Iakttagelser från intervjuer med övriga förvaltningar och sjukhus

Som tidigare beskrivet ser majoriteten av intervjuade positivt på införandet av den centrala stödfunktionen och ämnar nyttja den framöver. Det har framgått i intervjuer att förutsättningarna att göra rätt anses vara bättre nu än vid föregående granskning (2022). Dock löser inte inrättandet av stödfunktionen samtliga utmaningar förknippat med direktupphandlingar och upphandlingar i helhet. Det framgår i intervjuer att stödfunktionens nyttjandegrad är avhängt att tillräcklig kunskap om direktupphandlingar finns ute i verksamheterna. Medarbetare ute i verksamheterna behöver kunna identifiera att det är en direktupphandling det rör sig om samt veta att de kan vända sig till stödfunktionen. Utifrån vad som framkommit i intervjuer finns stor variation i kunskapsgrad.

En notering, som även lyftes under föregående granskning av direktupphandlingar (rapport nr. 10–2022), som omnämns även i denna granskning är att det tagits för givet att alla varor på Marknadsplatsen är upphandlade på ramavtal. Detta är inte fallet, dock finns det markerat vilka varor som finns på ramavtal och det finns även möjlighet att ta del av information om avtalet och ansvarig förvaltare. Utbildningsmaterial om Marknadsplatsens funktioner finns att tillgå på Region Skånes Lär-portal men utifrån intervjuer framgår att kunskapsspridningen på området är låg i verksamheterna. Det anges fortsatt vara en utmaning att kontrollera om det skett parallella inköp av samma varor/tjänster i andra delar av Region Skånes organisation. Det är således fortfarande svårt att kontrollera om det planerade inköpet kommer överstiga direktupphandlingsgränsen. I föregående granskning (2022) riktades rekommendationer avseende ovan problematik men det kan konstateras att problematiken kvarstår.

Föregående granskning – uppföljning av åtgärder kopplat till rekommendationer

Revisionens tidigare granskning av direktupphandlingar (2022) visade på avvikelser vid direktupphandlingar och resulterade i att ett antal rekommendationer lämnades till regionstyrelsen avseende dess samordning av arbetet. Inom ramen för denna granskning har det ingått att följa upp rekommendationerna från den föregående granskningen. Detta har berörts löpande i tidigare avsnitt och det kan konstateras att regionstyrelsen har vidtagit åtgärder eller arbetar med åtgärder för flertalet av rekommendationerna men att vissa utmaningar kvarstår. Framförallt kvarstår utmaningar kopplat till att tillse tillräcklig kunskap om exempelvis Marknadsplatsen samt att tillhandahålla verktyg för att kontrollera det sammanlagda värdet av samtliga inköp av en vara/tjänst i Region Skåne. Stödfunktionen har uppgetts vara del av lösningen för att kunna kontrollera det sammanlagda värdet av samtliga inköp av en vara/tjänst i Region Skåne men detta är avhängt att funktionen nyttjas. För vissa rekommendationer har åtgärder påbörjats men inte slutförts. Resultatet av åtgärderna för dessa

rekommendationer har därför inte kunnat granskas. Detta avser bland annat rekommendation avseende tydliggörandet av nämnder och styrelser ansvar för att förebygga risken för oegentligheter inom inköp och upphandling samt rekommendation avseende en regional översyn av att distinktionen mellan delegations- och verkställighetsbeslut inom upphandlingsområdet sker enligt kommunallagens bestämmelser.

5.1 Slutsatser, bedömning och rekommendationer

Slutsatser

Granskningen har visat på att det bedrivs ett aktivt arbete inom regionstyrelsens ansvarsområde för att åstadkomma korrekta och effektiva upphandlingar. Införandet av den centrala stödfunktionen för direktupphandlingar är ett tydligt initiativ som syftar mot en bättre samordning och översikt av direktupphandlingsarbetet i Region Skånes organisation. Det har dock framkommit i granskningen att styrningen och kontrollen av arbetet med direktupphandlingar är fragmentarisk för flertalet nämnder och styrelser som granskats. Regionstyrelsens uppsikt inom området är således fortsatt bristfällig. När upphandlingar sker och avtal upprättas på ett icke korrekt sätt utsätts Region Skåne för risker av olika slag, däribland risker för myndighetsingripanden i form av viten och osund konkurrens med risker för stämning från företag som inte fått konkurrera på lika villkor.

Som även tidigare granskning (2022) noterade, och som har lyfts i regionstyrelsens egen riskanalys- och riskhanteringsplan 2024–2026, är upphandlingar ett riskområde kopplat till oegentligheter och även välfärdsbrottslighet. Det kan konstateras att de delegationsordningarna som tillämpas i Region Skånes nämnder och styrelser, inklusive regionstyrelsen, fortsatt inte innehåller bestämmelser avseende att upphandlingar ska anmälas på delegation till ansvarig nämnd. I och med att det saknas ett delegerat beslutsfattande från nämnder och styrelser till ansvarig funktion samt en bristande uppföljning ökar risken att upphandlingar genomförs på ett ej behörigt sätt.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen bedriver ett aktivt arbete med direktupphandlingar för att uppnå en ökad regeltrohet och bättre samordning då åtgärder efter revisionens föregående granskning (2022) har vidtagits och arbetats med. Samtidigt konstaterar vi att det fortsatt finns brister samt risker och vi bedömer således att regionstyrelsen inte helt har säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp i enlighet med regionfullmäktiges upphandlingspolicy. Med hänsyn till den bristande kontroll av inköp som sker i flertalet nämnder och styrelser bedömer vi att regionstyrelsen har brustit i sin uppsiktsplikt vad gäller direktupphandlingar.

Rekommendationer

Regionstyrelsen rekommenderas att:

- Tillse att det fortsätts bedrivs ett effektiviseringsarbete centralt på Koncernstab inköp och ekonomistyrning för att minska kön avseende upphandlingar
- Beakta revisionens rekommendationer från föregående granskning 2022 avseende:
 - tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda i samtliga nämnder och styrelser liksom ansvariga tjänstepersoner
 - aktivt bedriva uppsikt över att kontroll över upphandlingar sker i de ansvariga nämnderna

- tydliggöra nämndernas och styrelsernas ansvar för att förebygga risken för oegentligheter inom inköp och upphandling

Bilaga 1: Metod för urval av stickprov

Revisionsfråga 1 har besvarats genom kontroll av dokumentation och konkurrensutsättning för granskade stickprov under perioden. Bedömningarna avseende revisionsfråga 1 baseras på berörda verksamheters svar samt kompletterande intervjuer och dokumentanalyser.

Stickprovsturvalet för inköp är hämtade från inköpsanalysverktyget (Qlikview) som läser av från redovisningen (Raindance). I inköpsanalysverktyget har transaktionslistor per förvaltning som är utanför ramavtal tagits fram. Stickprov har hämtats i en omgång: 1 jan – 30 april 2024. Beloppsgräns för urvalet har i de flesta fall varit minst 100 000 kronor. I vissa fall har lägre belopp tagits med i urvalet på grund av få inköp.

Stickprovsturvalet omfattade inledningsvis totalt cirka 100 inköp fördelade på 15 nämnder och styrelser. Av dessa cirka 100 stickprov som inledningsvis valdes ut visades det vid kontroll att 75 avsåg inköp mot korrekt upphandlade avtal, inte avsåg en direktupphandling eller som annars saknade relevans. Resterande stickprov, 25 inköp fördelat på 10 nämnder och styrelser, blev föremål för vidare granskning av upphandlad jurist. Som ett led i granskningen begärdes ytterligare information in utifrån framtagen checklista vid behov.

Bilaga 2: Tidigare granskning av direktupphandlingar

Direktupphandlingar granskades av Region Skånes revisorer senast under 2022. Syftet med granskningen, som dokumenterats i rapport nr. 10 – 2022, var att bedöma om Region Skånes styrelser och nämnder har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Granskningen omfattade regionstyrelsen och samtliga sjukhusstyrelser och nämnder i Region Skåne, med undantag för hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden och patientnämnden samt för servicenämnden vad avser Regionfastigheter.

Den sammanfattade bedömningen var att Region Skånes styrelser och nämnder inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regelverk med anledning av att flera nämnder och styrelser inte lever upp till de krav som ställs av aktuell lagstiftning, Konkurrensverkets krav samt Region Skånes interna regelverk. Vidare bedömdes regionstyrelsen inte fullt ut säkerställt en fungerande samordning och uppföljning av Region Skånes inköp. Regionstyrelsen bedöms även ha brustit i sin uppsiktsplikt vad gäller direktupphandlingar då brister i kontroll och hantering även konstateras i övriga Region Skånes nämnder och styrelser.

I granskningen lämnades följande rekommendationer:

Till regionstyrelsen:

- tydliggöra nämndernas och styrelsernas ansvar för att förebygga risken för oegentligheter inom inköp och upphandling,
- tillse att kompetenshöjande åtgärder om regelverket för upphandling genomförs till förtroendevalda i samtliga nämnder och styrelser liksom ansvariga tjänstepersoner,
- aktivt bedriva uppsikt över att kontroll över upphandlingar sker i de ansvariga nämnderna,
- genomföra en regional översyn av att distinktionen mellan delegations- och verkställighetsbeslut inom upphandlingsområdet sker enligt kommunallagens bestämmelser,

- integrera de avtalskataloger som existerar i Region Skåne till en gemensam katalog och undersöka förutsättningarna att synkronisera avtalskatalog och marknadsplats så att det blir lättare att identifiera leverantörer av varor och tjänster som har avtal med Region Skåne,
- tillhandahålla instrument som gör det möjligt att kontrollera det sammanlagda värdet av inköp av samma vara/tjänst och av samma leverantör under ett kalenderår.

Till samtliga nämnder och styrelser i Region Skåne, inkluderat regionstyrelsen:

- årligen följa upp att hanteringen sker enligt regler och rutiner för samtliga granskade upphandlingar och inköp om 100 000 kronor och därutöver som sker vid sidan av de avtal som träffats av Region Skåne,
- förstärka kontrollen att beslut om upphandling och träffande av avtal genomförs av behörig företrädare för sjukhus eller förvaltning,
- se till att det inom berörda verksamheter finns tillgång till råd och stöd om regler och rutiner för utförande av direktupphandlingar.