



Granskning av avtalstrohet och miljökrav

Rapport

Region Gotland

KPMG AB

2024-06-11

Antal sidor 16



Region Gotland
Granskning av avtalstrohet och miljökrav

2024-06-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Insatser för att stärka regionens avtalstrohet	6
3.2	Registeranalys – kontroll av leverantörstrohet	8
3.3	Stickprovsgranskning – kontroll av avtalstrohet	10
3.4	Miljö- och klimatmässiga ambitioner i upphandlingar	12
4	Samlad bedömning och rekommendationer	16
	Bilaga 1	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att granska regionens avtalstrohet samt miljö- och sociala krav i upphandlingar.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig avtalstrohet, samt bedöma om miljö- och hållbarhetskrav samt sociala krav beaktats i upphandlingar.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en tillräcklig avtalstrohet. Vi bedömer att regionstyrelsen bör säkerställa att miljö- och hållbarhetskrav i regionens upphandlingar har en tydligare anknytning till regionens vision och mål inom miljöområdet.

Granskningen av leverantörsfakturer där avtal finns med regionen visar, enligt vår bedömning, att granskade inköp/fakturer har en god följsamhet mot gällande avtal (avtalstrohet).

Granskningen av leverantörsfakturer där avtal inte konstaterats saknar vi underlag i fem av sjutton av de granskade fakturorna, som visar att inköpen har dokumenterats i enlighet med gällande lagkrav och lokala föreskrifter. Vi bedömer att det ökar risken för att regionen har åsidosatt affärsmässigheten genom att inte ha säkerställt att de fått konkurrenskraftiga villkor och priser. Med bakgrund av detta bedömer vi att det finns brister avseende regionens dokumentation av direktupphandlingar.

I samband med stickprovskontrollen har vi identifierat exempel på tre inköp där mindre inköp från samma leverantör överskrider direktupphandlingsgränsen. I frånvaro av underlag som tydliggör att en annonserad upphandling genomförts kan vi inte utesluta att regionen brustit i sin lagefterlevnad gentemot LOU. Enligt vår bedömning medför detta en risk för regionen, då det kan leda till såväl upphandlingsskadeavgifter såsom skadestånd.

I det följande tabell redovisas våra bedömningar och rekommendationer till regionstyrelsen kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendation
Tillser regionstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter avseende avtalstrohet?	<p>Regionstyrelsen bedöms genom upphandlingar av IT-stöd, tillgängliga utbildningsinsatser, samt internkontroller i allt väsentligt tillse ändamålsenliga kontrollaktiviteter.</p> <p>I samband med granskningen framgår att intervjuade upplever att det finns en utmaning i att säkerställa att berörda medarbetare faktiskt genomgår avsedda utbildningar avseende inköp och upphandling löpande och återkommande. Utmaningen speglar enligt vår bedömning en nationell risk och inte</p>	<p>- se över om utvalda utbildningsinsatser kan göras obligatoriska (och återkommande) för berörda roller på regionen.</p>

	något som är särskilt för Region Gotland.	
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Finns det en tillfredsställande trohet mot gällande ramavtal?	<p>Granskningen av leverantörsfakturer där avtal finns med regionen visar, enligt vår bedömning, att granskade inköp/fakturer har en god följsamhet mot gällande avtal. Stickprovsgranskningen visar att samtliga granskade inköp följer avtal.</p> <p>I samband med genomförd registeranalys har vi identifierat 27 avtal som inte var inlagda i regionens avtalsdatabas.</p> <p>Granskningen av leverantörsfakturer där avtal inte konstaterats i samband med registeranalysen saknar vi underlag i fem av sju fakturer som visar att inköpet dokumenterats i enlighet med lagkrav och lokala föreskrifter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - tillse att leverantörsavtal är inlagda i regionens avtalsdatabas. - Säkerställa att enskilda inköp/direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagkrav och lokala föreskrifter.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendation
Är miljö- och hållbarhetskrav integrerade i upphandlingar?	I fyra av fjorton upphandlingar har miljömässiga krav inte angivits, utan i stället en övergripande beskrivning om att regionen förväntar sig att leverantörer arbetar med hänsyn till miljö och hållbara arbetsförhållanden.	<ul style="list-style-type: none"> - Tillse att fler upphandlingar ställer tydligare miljö- och hållbarhetskrav utifrån regionens miljö- och hållbarhetsmål.
Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Är sociala krav integrerade i upphandlingar?	Vår bedömning är att granskade upphandlingar har innehållit sociala krav och flera upphandlingar har särskilda bilagor kopplade till sociala krav bifogats upphandlingen.	Ingen rekommendation.

2 Bakgrund

Enligt Region Gotlands inköspolicy¹ ska regionens inköp bidra till en ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030. Miljökrav, klimatpåverkan och sociala krav ska beaktas i varje upphandling.

I samband med risk- och väsentlighetsanalysen 2024 bedömdes det finns en risk för att upphandlingar och inköp inte genomförs i enlighet med de ramavtal som finns. Det bedömdes även finnas risk för att fullmäktiges miljömål samt riktlinjer avseende miljökrav i upphandlingar inte följs ändamålsenligt. Revisorerna har med bakgrund av detta beslutat att genomföra en fördjupad granskning av regionens avtalstrohet samt miljökrav i upphandlingar.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig avtalstrohet², samt bedöma om miljö- och hållbarhetskrav samt sociala krav beaktats i upphandlingar.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Tillser regionstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter avseende avtalstrohet?
- Finns det en tillfredsställande trohet mot gällande ramavtal?
- Är miljö- och hållbarhetskrav samt sociala krav integrerade i upphandlingar?

Granskningen avser regionstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från nedanstående revisionskriterier:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU
- Kommunallag (2017:725), KL
- Inköspolicy, RF 2022-06-20, §110

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation så som inköspolicy, riktlinjer för inköp, riktlinjer för direktupphandling, uppförandekod, delegationsordningar, riktlinjer för attest, internkontrollplan.
- intervjuer med upphandlingschef och inköpsstrateg vid upphandlingsstödsenheten. I samband med granskningen har även regionstyrelsens presidium bjudits in till samtal i syfte att övergripande redogöra iakttagelser och preliminära bedömningar.
- registeranalys avseende regionens inköp med stickprov för perioden 2023-01-01 – 2023-12-31 i syfte att kontrollera leverantörs- och avtalstrohet.

¹ RF 2022-06-20, §110

² inom valda avtalsområden.



Region Gotland

Granskning av avtalstrohet och miljökrav

2024-06-11

- granskning av genomförda (och slutförda) upphandlingar under 2023 i syfte att kontrollera om miljö- och hållbarhetskrav samt sociala krav beaktats i samband med upphandling.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Insatser för att stärka regionens avtalstrohet

Avtalstrohet innebär att beställare i en organisation ska köpa avtalade produkter/tjänster från de leverantörer organisationen har avtal med dessa. För att kontrollera avtalstroheten löpande och återkommande krävs framför allt ett IT-stöd som möjliggör insamling och analys av en större mängd data. Alternativt att flera IT-stöd kan kommunicera med varandra.

Enligt intervjuade vid upphandlingsstödsenheten sker väldigt många inköp av medarbetare vid regionen som har direktkontakt med marknaden, dvs. som gör direktupphandlingar/avrop och beställningar direkt från leverantören. Intervjuade lyfter fram detta som en utmaning framåt som bland annat ska mötas genom utbyggnad av regionens befintliga e-handelssystem.

3.1.1 IT-stöd

Under november 2022 genomfördes ett byte av regionens IT-stöd för e-handel och fakturahantering. Upphandlingarna av systemen var enligt intervjuade utformade i syfte att stärka uppföljning och rapportering av avtalstrohet (och leverantörstrohet). Väl implementerade skapar de två systemen tillsammans en möjlighet till en spårbarhet avseende inköpen som regionen inte tidigare hade.

Under 2023-2024 byter regionen även verksamhetssystem för upphandling och avtalshandling, vilket bland annat innebär en uppbyggnad av en ny avtalskatalog. Det nya verksamhetssystemet, tillsammans med de två andra nya systemen som nämns ovan, utgör enligt intervjuade en grund för att stärka rapporteringen och uppföljningen av leverantörs- och avtalstrohet ytterligare, eftersom kommunikationen mellan de tre nya IT-systemen är möjlig.

Utöver ovan nämnda insatser pågår enligt intervjuade även ett arbete med att se över e-handelsmöjligheterna och öka antalet leverantörer, avtal och artiklar inom regionens e-handelssystem. Genom denna insats ökar även möjligheten att genomföra inköp korrekt enligt avtal och därigenom säkerställa en högre avtalstrohet.

3.1.2 Utbildningsinsatser

Granskningen visar att upphandlingsstödsenheten vid regionstyrelsen tillhandahåller utbildningar avseende inköp och upphandling kopplat till avtalstrohet, som bland annat:

- Grundläggande utbildning om inköp och upphandling (inkl. Region Gotlands inköpsprocess)
- Handla rätt – Att göra direktupphandlingar

Utbildningarna tillhandahålls fysiskt och finns tillgängliga att anmäla sig till i Kompetensportalen (IT-stöd) för alla medarbetare på regionen. Enligt intervjuade är ambitionen att digitalisera utbildningarna i syfte att öka tillgängligheten till dem. Sedan 2021 är inköp och upphandling (tre timmar) även en del av utbildningspaketet "Chefsskolan" som ska genomföras av alla nyanställda chefer på regionen. Vidare har information riktade till alla chefer utarbetats och lagts på intranätet.

Intervjuade beskriver att upphandlingsstödsenheten kommunicerat till förvaltningarna vilka utbildningar som finns att tillgå. En del förvaltningar har enligt intervjuade efterfrågat utbildningsinsatser vilket ska ha hörtsammats av upphandlingsstödsenheten.

Samtidigt lyfts kompetensförsörjning avseende inköp och upphandling fram av intervjuade som en av de största utmaningarna för regionen. Framför allt upplevs det finnas en utmaning i att säkerställa att berörda medarbetare faktiskt genomgår avsedda utbildningar avseende inköp och upphandling löpande och återkommande.

3.1.3 Internkontrollplan

Av regionstyrelsens internkontrollplan 2024³ framgår att styrelsen har övervägt och beslutat om att kontrollera risker kopplat till "Låg avtalstrohet". Identifierade risker är förtroendeskada, att grundläggande kravställning på en produkt åsidosätts, samt att regionen bryter mot avtal.

För att motverka köp som sker utanför avtal arbetar regionen enligt planen med kompetenssäkring (se avsnitt 3.2.1) samt att öka användningen av e-handel (se avsnitt 3.1.1.). Ett bättre systemstöd behövs enligt internkontrollplanen för att mer löpande göra mätningar av avtalstrohet.

Kontrollen ska ske genom mätning av avtalstrohet i regionens tillgängliga IT-stöd. Internkontrollplanen följs upp och rapporteras till regionstyrelsen i samband med årsredovisningen 2024.

3.1.4 Övriga kontrollaktiviteter

Enligt regionens riktlinjer för attest⁴ ansvarar beslutsattestant för att mottagen eller levererad vara/tjänst håller avtalad kvalitet samt för kontrollen av att varans/tjänstens pris, volym, och andra betalningsvillkor överensstämmer med träffade avtal.

Enligt de intervjuade bistår upphandlingsstödsenheten löpande med stöd och underlag till avtalscontrollers vid förvaltningarna. Enheten deltar även i avtalsuppföljning tillsammans med medarbetare/avtalsansvariga och leverantörer.

Upphandlingsstödsenheten genomför vid önskemål spendanalyser avseende enskilda förvaltningars inköp, i syfte att analysera förvaltningens/nämndens inköpsmönster. Spendanalysen innehåller bland annat total inköpsvolym, antal leverantörer för given tidsperiod samt antal fakturor.

3.1.5 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen i allt väsentligt tillser ändamålsenliga kontrollaktiviteter avseende avtalstrohet.

Regionstyrelsen bedöms genom upphandlingar av IT-stöd, tillgängliga utbildningsinsatser, samt internkontroller och övriga kontrollaktiviteter i allt väsentligt tillse ändamålsenliga kontrollaktiviteter.

³ RS 2024-06-11, § 413

⁴ RF 2015-03-02, § 116

I samband med granskningen lyfts kompetensförsörjning avseende inköp och upphandling av berörda medarbetare upp som en av regionens största utmaningar. Framför allt upplevs det finnas en utmaning i att säkerställa att berörda medarbetare faktiskt genomgår avsedda utbildningar avseende inköp och upphandling löpande och återkommande. Utmaningen speglar enligt vår bedömning en nationell risk och inte något som är särskilt för Region Gotland.

3.2 Registeranalys – kontroll av leverantörstrohet

I samband med granskningen har en registeranalys genomförts för att bedöma i vilken omfattning regionen genomför inköp från upphandlade leverantörer. Analysen har avgränsats till tre inköpsområden: konsulttjänster, husbyggnadsentreprenader och livsmedel. Granskad period är 2023-01-01 – 2023-12-31.

Då registeranalysen krävt viss manuell handpåläggning, för att kunna matcha leverantörsfakturer mot befintliga avtal, har vi uteslutit inköp under 100 000 kronor. Detta innebär att den faktiska leverantörstroheten inom respektive inköpsområde kan avvika något mot vad som framgår av genomförd analys. I nedanstående avsnitt redogörs våra övergripande iakttagelser. För detaljerad redogörelse av resultatet inom respektive inköpsområde, se Bilaga 1 – Tabell 1.

3.2.1 Konsulttjänster inkl. resor och logi

Regionen har under granskad period genomfört inköp av konsulttjänster för drygt 70 mnkr och har inom inköpsområdet en leverantörstrohet på 98,6%. Regionen har gjort inköp från totalt 562 leverantörer inom inköpsområdet under granskad period. Av dessa avser 362 (64%) leverantörer som fakturerat regionen mindre än 50 tkr och 176 leverantörer (31 %) som fakturerat mindre än 10 tkr.

I samband med registeranalysen har vi, med hjälp av upphandlingsstödsenheten, identifierat 13 avtal som regionen har, men som vid granskningstillfället inte var inlagda i avtalsdatabasen.

I samband med registeranalysen har vi inte identifierat ett enskilt inköp som överskrider direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 tkr) där det inte finns ett befintligt avtal. Däremot har vi identifierat ett inköp⁵ från en och samma leverantör där det samlade värdet överskrider direktupphandlingsgränsen. Vid kontroll uppges att inköpen från leverantören gjorts som direktupphandlingar under 100 000 kronor.

3.2.2 Husbyggnadsentreprenader

Regionen har under granskad period genomfört inköp av husbyggnadsentreprenader för drygt 420 mnkr och har inom inköpsområdet en leverantörstrohet på 99,7%. Det har genomförts inköp från totalt 162 leverantörer inom inköpsområdet under granskad period. Av dessa avser 73 (45%) leverantörer som fakturerat regionen mindre än 50 tkr och 42 leverantörer (25%) som fakturerat mindre än 10 tkr.

⁵ 858 011 kronor

I samband med registeranalysen har vi, med hjälp av upphandlingsstödsenheten, identifierat 14 avtal som regionen har, men som vid granskningstillfället inte var inlagda i avtalsdatabasen.

I samband med registeranalysen har vi inte identifierat ett enskilt inköp som överskrider direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 tkr) och där det inte finns ett befintligt avtal. Däremot har vi identifierat ett inköp⁶ från en och samma leverantör där det samlade värdet överskrider direktupphandlingsgränsen. Vid kontroll uppges att inköpen från leverantören gjorts som direktupphandlingar under 100 000 kronor.

3.2.3 Livsmedel

Regionen har under granskad period genomfört inköp av livsmedel för drygt 68 mnkr och har inom inköpsområdet en leverantörstrohet på 96%. Regionen har gjort inköp från totalt 124 leverantörer inom inköpsområdet under granskad period. Av dessa avser 98 (79%) leverantörer som fakturerat regionen mindre än 50 tkr och 76 leverantörer (61 %) som fakturerat mindre än 10 tkr.

I samband med registeranalysen har vi, med hjälp av upphandlingsstödsenheten, inte identifierat några avtal som regionen har som vid granskningstillfället inte var inlagt i avtalsdatabasen.

I samband med registeranalysen har vi inte identifierat ett enskilt inköp som överskrider direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 tkr) och där det inte finns ett befintligt avtal. Däremot har vi identifierat ett inköp⁷ från en och samma leverantör där det samlade värdet överskrider direktupphandlingsgränsen. Vid kontroll uppges att inköpen gjorts som direktupphandlingar under 100 000 kronor.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en hög leverantörstrohet. Efter genomförd registeranalys bedöms leverantörstroheten vara förhållandevis hög i samtliga tre granskade inköpsområden.

Registeranalysen visar att det finns många fakturor med låga fakturabelopp inom samtliga inköpsområden, särskilt inom livsmedel och konsulttjänster där mer än hälften av inköpen är inköp under 50 000 kronor. När många leverantörer fakturerar en upphandlande myndighet under 50 000 kronor finns det enligt vår bedömning en ökad riskutsättning för att många enskilda inköp genomförs där det redan finns avtal med annan leverantör. Det verkar dock inte vara fallet avseende dessa inköp då registeranalysen pekar på att medarbetare i majoriteten av fallen bedöms ha använt avtalade leverantörer vid inköp.

Det finns dock även en risk för att många mindre inköp inom samma inköpsområde samlat överskrider aktuell direktupphandlingsgräns. I samband med stickprovskontrollen har vi identifierat exempel på det inom alla tre inköpsområden. I frånvaro av underlag som tydliggör att en annonserad upphandling genomförts kan vi inte utesluta att regionen brustit i sin lagefterlevnad gentemot LOU. Enligt vår bedömning medför detta

⁶ 706 850 kronor

⁷ 894 677 kronor

en risk för regionen, då det kan leda till såväl upphandlingsskadeavgifter såsom skadestånd.

Vid registeranalysen har vi identifierat totalt 27 avtal som vid granskningstillfället inte var inlagda i regionens avtalsdatabas inom granskade inköpsområden. Det är enligt vår bedömning viktigt att giltiga leverantörsavtal finns tillgängliga och är sökbara i regionens avtalsdatabas för att minska riskutsättningen för att inköp görs utanför avtal. Avtalen har avsett upphandlingar som gjorts av både tekniska nämnden och regionstyrelsen.

Enligt vår bedömning är det inte något av de granskade inköpen som överskridit direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 tkr), dvs. som kan utgöra en otillåten direktupphandling.

3.3 Stickprovgranskning – kontroll av avtalstrohet

I syfte att granska avtalstroheten har ett urval, fördelat på de inköpsområden enligt ovan, granskats vid en stickprovgranskning. Totalt har 25 fakturor valts ut för granskning, varav åtta fakturor/inköp som kan härledas till ett avtal i avtalsdatabasen och 17 fakturor/inköp som inte gör det.

I nedanstående avsnitt redogörs våra övergripande iakttagelser i genomförd stickprovgranskning. För detaljerad redogörelse av resultatet inom respektive inköpsområde, se Bilaga 1 – Tabell 1 och Tabell 2.

3.3.1 Granskning av leverantörsfakturor där avtal finns med aktuell leverantör

Utifrån resultatet i registeranalysen har det gjorts ett stickprov på åtta (8) fakturor där avtal, efter kontroll i regionens avtalsregister, finns med aktuell leverantör. I samband med stickprovgranskningen har kontroll gjorts om:

- befintligt avtal är giltigt.
- avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU.
- fakturan är tillräckligt specificerad.
- köpt vara/tjänst omfattas av avtalet.
- fakturerat pris överensstämmer med avtalat pris eller inte överskrider ev. angiven takvolym.

Övergripande iakttagelser

Stickprovskontrollen visar att åtta av åtta granskade inköp/fakturor gjorts under befintlig avtalsperiod. Vi har erhållit annonser som tydliggör att samtliga inköp har föregåtts av upphandling enligt LOU. Vidare avser samtliga inköp varor/tjänster som omfattats av avtalet och fakturerat pris stämmer överens med avtalat pris alt. överskrider inte angiven takvolym i avtalet. Erhållna fakturor bedöms vara tillräckligt specificerade utifrån Skatteverkets krav. I samband med denna kontroll har vi inga övriga kommentarer.

3.3.2 Granskning av leverantörsfakturer där avtal saknas

Utifrån resultatet av registeranalysen har vi även granskat leverantörsfakturer som inte kunnat kopplas till något avtal i avtalsregistret. Totalt har 17 fakturer/inköp granskats fördjupat. I samband med stickprovet har en bedömning gjorts om inköpet kan utgöra en otillåten direktupphandling eller ej. Kontroll har genomförts om:

- avtal finns, även om det inte lagts in i avtalsdatabasen.
- en prisjämförelse/konkurrensutsättning har skett i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.
- beslut och utvärdering har dokumenterats i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.
- det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret överskrider direktupphandlingsgränsen för vald leverantör, resp. inom aktuellt område.

Övergripande iakttagelser

Efter genomförd stickprovskontroll konstaterar vi att elva av sjutton granskade inköp är kopplade till avtal trots att de inte är inlagda i regionens avtalsdatabas. Vi noterar att åtta av dessa elva inköp är genomförda av tekniska förvaltningen.

Ett av sex inköp bedöms ha genomförts i enlighet med lagregler och regionens styrdokument på området. I fyra av de fem resterande inköpen har vi inte erhållit underlag som tydliggör att en prisjämförelse/konkurrensutsättning skett i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling. Samtliga fyra fakturer avser inköp mellan 100 000 – 700 000 kronor. Avseende ett av dessa inköp hänvisas vi till ett tidigare avtal med slutdatum 2022-06-30 och som inte var giltigt vid tiden för inköpet (2023-12-27). Vi har inte erhållit någon mer dokumentation kopplat till det inköpet.

Avseende det sista inköpet avser det ett litet belopp (15 757 kronor), men har valts ut i stickprovet då det sammanlagda fakturerade beloppet (894 677,07 kronor) inom inköpsområdet Livsmedel överskrider lagstadgad direktupphandlingsgräns (f.n. 700 000 kronor). Vid kontroll hänvisas vi till att detta avser ett antal mindre direktupphandlingar under 100 000 kronor som tillsammans överskridit direktupphandlingsgränsen. Det finns enligt uppgift inget avtal med leverantören.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen i allt väsentligt tillser en tillfredställande trohet till ramavtal. Vi bedömer dock att regionstyrelsen kan stärka sin interna kontroll avseende direktupphandlingar/enskilda inköp.

Granskningen av leverantörsfakturer där avtal finns med regionen visar, enligt vår bedömning, att granskade inköp/fakturer har en god följsamhet mot gällande avtal (avtalstrohet). Vår stickprovsgranskning visar att samtliga granskade inköp följer avtal.

Avseende granskningen av leverantörsfakturer där avtal inte kunnat konstateras i samband med registeranalysen saknar vi underlag i fem av sjutton av de granskade fakturerna som visar att inköpen har dokumenterats i enlighet med gällande lagkrav och

lokala föreskrifter. Att vi inte tagit del av dokumentation för inköpen/direktupphandlingar eller kan fastställa om konkurrensutsättning har gjorts eller inte, bedömer vi innebär en högre risk för att regionen har åsidosatt affärsmässigheten genom att inte ha säkerställt att de fått konkurrenskraftiga villkor och priser. Med bakgrund av detta bedömer vi att det finns brister avseende regionens dokumentation av direktupphandlingar.

Avseende elva av sjutton inköp bedöms regionen ha ett befintligt avtal inom området, men att detta inte fanns registrerat i avtalsdatabasen vid tiden för kontrollen. Vår bedömning är, likt tidigare, att det är viktigt att giltiga leverantörsavtal finns tillgängliga och är sökbara i regionens avtalsdatabas för att minska riskutsättningen för att inköp görs utanför avtal.

3.4 Miljö- och klimatmässiga ambitioner i upphandlingar

3.4.1 Styrning och ledning

Region Gotlands vision och mål

Utifrån regionens vision har tre övergripande mål för 2040 arbetats fram, varav ett inriktar sig på miljö och klimat:

Mål 2040: Gotland är en förebild i energi och klimatomställningen.

De övergripande målen för Gotland 2040 beskriver det tillstånd som regionen vill ha i samhälle och miljö år 2040. Målen är övergripande visionsmål och har brutits ned i tolv effektmål⁸ (se Figur 1) som syftar till att förtydliga innehållet i de övergripande målen. Varje effektmål bidrar till ett eller flera av de övergripande målen. Till varje effektmål finns även uppföljningsbara indikatorer i syfte att kunna följa utvecklingen av målen. Målen ska enligt intervjuade beaktas i samband med inköp och upphandling. Målen följs upp två gånger per år i samband med delårsrapporten och årsredovisningen.

Inköpspolicy

Regionens inköpspolicy⁹ utgår från den nationella inköpsstrategin som innehåller sju inriktningsmål, varav två är

Mål nr. 6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling

Mål nr. 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

Figur 1



⁸ Begreppet effektmål innebär att de ska visa på önskvärda långsiktiga effekter av utvecklingsinsatser som genomförs just nu.

⁹ RF 2022-06-20, §110

Enligt inköspolicyn ska Region Gotlands inköp bidra till ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030. Miljökrav, klimatpåverkan och sociala krav ska beaktas i varje upphandling.

Riktlinjer för inköp

Enligt regionens riktlinjer för inköp¹⁰ ska regionens inköpsarbete sträva efter att upphandla varor och tjänster som bidrar till en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar miljöutveckling samt låg klimatpåverkan.

Krav på miljöhänsyn ska vara en naturlig del vid inköp inom Region Gotland och styrande dokument för miljö ska följas.

Vid upphandling ska alla ställda krav vägas ihop till en helhetsbedömning och en förväntad miljövinna ska vägas mot andra krav och önskade effekter. Där så är möjligt ska upphandlingen även utformas så att det som levereras underlättar för invånare, besökare och näringsliv att bidra till regionens miljömål.

Arbetsrättsliga krav och krav på leverantörens arbetsmiljöarbete ställs i enlighet med lagstiftningen och Upphandlingsmyndighetens vägledningar i de upphandlingar där det är tillämpligt. Krav på sociala och etiska hänsyn ska beaktas så långt möjligt i inköpsarbetet. Vad gäller social hänsyn ska antidiskrimineringsklausuler och särskilda villkor såsom krav på meddelarfrihet och kollektivavtalsliknande anställningsförhållanden gälla. Vidare ska även jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv beaktas.

Uppförandekod

Under 2021 beslutade den nationella styrgruppen för Hållbar Upphandling att ge Nationella kansliet för hållbar upphandling i uppdrag att revidera regionernas gemensamma uppförandekod och kontraktsvillkor för leverantörer. Arbetet har gjorts tillsammans med Upphandlingsmyndigheten och Adda Inköpscentral. En representant för Region Gotland har, tillsammans med representanter från samtliga regioner, varit delaktig i framtagandet av förslaget till ny uppförandekod för leverantörer med tillhörande kontraktsvillkor. Syftet med revideringen har framför allt varit att skapa en ökad tydlighet för köpare, säljare och övriga intressenter samt möta internationella ramverk och kommande lagstiftning.

Uppförandekoden¹¹ beskriver ansvar och åtaganden avseende mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljö och affärsetik. Bland annat förväntar sig regionerna att leverantören respekterar uppförandekoden och att de gör sitt yttersta för att uppnå kraven inom den egna organisationen och i leverantörskedjan. Det ska ske genom dialog, transparens och ett öppet samarbete mellan Sveriges regioner och leverantören, vilket gynnar båda parter.

Varor och tjänster som levereras till Sveriges regioner ska vara framställda under förhållanden som är förenliga med:

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)

¹⁰ KS 2022-04-27, §104

¹¹ RF 2024-02-21, §8

- ILO:s åtta kärnkonventioner
- FN:s barnkonvention, artikel 32
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet.
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.
- den miljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet.
- FN:s deklaration mot korruption.

Lön ska betalas direkt till arbetstagaren på överenskommen tid och till fullo. Leverantören ska enligt Uppförandekoden verka för att levnadslöner betalas till de anställda, och får i inget fall betala mindre än den nationellt/lokalt lagstadgade minimilönen.

Leverantörer ska även bedriva sin verksamhet med hänsyn till miljön och följa lokal och nationell miljölagstiftning. Genom att ha rutiner för att identifiera, mäta och följa upp sin miljöpåverkan ska leverantören arbeta med att ständigt förbättra sin miljöprestanda och minimera resursförbrukning och utsläpp. Leverantören ska sträva mot ett livscykelperspektiv avseende miljöpåverkan från produkter och ska ställa miljökrav på underleverantörer.

Enligt Uppförandekoden krävs en öppenhet i leverantörskedjan för att kunna garantera att den efterlevs. För att kunna följa upp åtaganden i koden genomför SKR särskild avtalsuppföljning genom att begära in dokumentation, utföra revisioner på plats, granska och godkänna åtgärdsplaner och kontrollera implementeringen av dessa. Leverantörerna uppmanas att vidta lämpliga åtgärder för att innehållet i Uppförandekoden implementeras i den egna verksamheten liksom i leverantörskedjan.

Region Gotlands uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i upphandlingar som annonseras.

3.4.2 Kontroll av miljö- och klimatanpassade ambitioner

Som en del av granskningen har vi kontrollerat om genomförda upphandlingar innehöll miljö- och klimatomfattande samt sociala krav. En sammanställning över genomförda och avslutade upphandlingar under 2023 har begärts ut och initialt valdes sexton upphandlingar ut för granskning. Efter avstämning med upphandlingsstödsenheten har tre upphandlingar exkluderats då en avbröts under upphandlingsprocessen, den andra avsåg en RFI¹² (Request for information) och den tredje avsåg avrop från en statlig inköpscentral (Adda). Kvarstående tretton upphandlingar har granskats fördjupat i syfte att kontrollera om de innehållit sociala krav samt miljö- och klimatanpassade ambitioner.

Granskade upphandlingar avser sociala tjänster, förnyade konkurrensutsättningar, tjänstekontrakt, varukontrakt, ramavtal och byggentreprenadavtal. Tre av tretton upphandlingar har genomförts av tekniska nämnden och övriga tio har genomförts av regionstyrelsen.

¹² Avser en skriftlig dialog med leverantörer inför en upphandling. RFI:n syftar bl.a. till att minska antalet frågor från anbudsgivarna under själva upphandlingen.

Övergripande iakttagelser

Av tretton (13) upphandlingar som granskats fördjupat har sociala krav angivits i samtliga upphandlingar, antingen i erhållt förfrågningsunderlag (FFU) alternativt i en enskild bilaga som specificerar de sociala krav som ställs i samband med upphandlingen. I sju av upphandlingarna har vi erhållit Uppförandekod samt Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal som bilagor till upphandlingarna.

I tio av tretton upphandlingar anges miljö- och hållbarhetskrav i antingen FFU eller i en enskild bilaga som bland annat specificerar området explicit. I fyra av tio upphandlingar har det inte angivits miljö- och/eller hållbarhetskrav specifikt. I stället framgår en övergripande text enligt följande:

"I de fall där det inte ställs några specifika sociala och miljömässiga krav i våra upphandlingar förväntar vi oss ändå att våra leverantörer arbetar med hänsyn till miljön och hållbara arbetsförhållanden, både i den egna verksamheten och i hela leverantörskedjan."

3.4.3 Bedömning

Vår bedömning är att granskade upphandlingar har innehållit sociala krav och flera upphandlingar har särskilda bilagor kopplade till sociala krav bifogats upphandlingen. Vi bedömer att regionstyrelsen delvis säkerställt att miljö- och hållbarhetskrav är integrerade i granskade upphandlingar.

I fyra av fjorton upphandlingar har miljömässiga krav inte angivits, utan i stället en övergripande beskrivning om att regionen förväntar sig att leverantörer arbetar med hänsyn till miljö och hållbara arbetsförhållanden. Efter genomförd granskning bedömer vi att regionstyrelsen bör tillse att fler upphandlingar ställer tydligare miljö- och hållbarhetskrav med direkt anknytning till fullmäktiges vision och mål.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

KPMG har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att granska regionens avtalstrohet samt miljö- och sociala krav i upphandlingar.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig avtalstrohet, samt bedöma om miljö- och hållbarhetskrav samt sociala krav beaktats i upphandlingar.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en tillräcklig avtalstrohet. Vi bedömer att regionstyrelsen bör säkerställa att miljö- och hållbarhetskrav i regionens upphandlingar har en tydligare anknytning till regionens vision och mål inom miljöområdet.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- se över om utvalda utbildningsinsatser kan göras obligatoriska (och återkommande) för berörda roller på regionen.
- tillse att leverantörsavtal är inlagda i regionens avtalsdatabas.
- säkerställa att enskilda inköp/direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagkrav och lokala föreskrifter.
- tillse att fler upphandlingar ställer tydligare miljö- och hållbarhetskrav utifrån regionens vision och miljö- och hållbarhetsmål.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Magnus Larsson
*Certifierad kommunal revisor/
uppdraagsansvarig*

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.

Bilaga 1

Tabell 1

	Konsultjänster inkl. resor och logi	Husbyggnadsentreprenader	Livsmedel
Totala inköp (Omsättning kr)	70 168 971,44 kr	420 323 112 kr	68 678 551,21 kr
Leverantörstrohet	98,6 %	99,7 %	96 %
Antal leverantörer	562	162	124
Antal leverantörer under 50 tkr	362	73	98
Antal leverantörer under 10 tkr	176	42	76
Avtal saknade i avtalsdatabasen	13	14	0
Summa av inköp utanför avtal	1 702 106,49	1 357 146,81	2 729 676,02

Tabell 2

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Är befintligt avtal giltigt vid fakturadatum?	8 (8) ¹³	100%
Har avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU?	8 (8)	100%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	8 (8)	100%
Omfattas köpt vara/tjänst av avtalet?	8 (8)	100%
Överensstämmer fakturerat pris med avtalat pris/takvolym?	8 (8)	100%

Tabell 3

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Avtal finns, men var inte inlagt i avtalsdatabasen.	11 (17)	65 %

¹³ Inom parentes anges det totala antalet granskade fakturor i respektive kontroll.



Region Gotland

Granskning av avtalstrohet och miljökrav

2024-06-11

En prisjämförelse/konkurrensutsättning har skett i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.	1 (6)	16,6 %
— Mallen för direktupphandling använts i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.	1 (6)	16,6 %
Det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret överskrider direktupphandlingsgränsen, för vald leverantör resp. inom aktuellt område.	1 (6)	16,6 %