

MISSIV

För kännedom
Enligt sändlista

Inköpsnämnden

Samordnade upphandlingar

Region Sörmlands revisorer har låtit Qualitarium AB genomföra en granskning av, den med Region Västmanland gemensamma, inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar. Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om arbetet bedrivits på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Granskningen har omfattat styrning, måluppfyllelse, arbetssätt och resultat.

Den sammanfattande bedömningen är att inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar är ändamålsenligt utifrån styrande dokument och uppdragets formella inriktning, men att det endast till viss del är effektivt. Uppföljning, analys och strategisk styrning är begränsad till vissa kvantitativa mått, vilket gör det svårt att bedöma arbetets samlade nytta.

Det finns gemensamma styrdokument, processer och funktioner som stödjer samordning. Nämnden har mål för andel samordnade upphandlingar och möjliga besparingar som följs upp enligt uppföljningsprocessen. I praktiken kan det vara svårt att genomföra samordning fullt ut när verksamheter har olika behov eller motsätter sig förändringar.

Möjligheten att bedöma om samordningen leder till faktiska vinster är begränsad. Modellen för att beräkna besparingar bedöms inte vara tillräckligt transparent eller tillförlitlig för att användas som beslutsunderlag för styrning och uppföljning. Kvalitativa effekter som affärsmässighet, lärande eller minskad administration följs inte upp.

Utvecklingsarbete pågår med nya processer, strukturer och en ny upphandlingsplan, men nämnden hanterar främst operativa frågor. Strategiska frågor lyfts i begränsad omfattning, och det övergripande ansvaret ligger i praktiken på regionstyrelserna.

I rapporten lyfts bland annat upphandling av textil som exempel på lyckad samordning, tillsammans med upphandling inom IT. Bred delaktighet, systematik och erfarenhet har bidragit till goda resultat enligt rapporten. I granskningen har inte ingått att bedöma om beslut om upphandling tagits på rätt nivå.

Den senaste textilupphandlingen, med avtalsstart april 2026, har ett beräknat avtalsvärde på ca 300 mnkr vardera för Region Sörmland och

MISSIV

Region Västmanland. Enligt Region Sörmlands delegationsordning skulle upphandlingen ha initierats av regionfullmäktige. Så har inte skett. Ett ärende är enligt vad vi erfar på väg till regionfullmäktige för beslut under början av 2026.

Rutiner som säkerställer att beslut fattas på rätt nivå om att initiera eller genomföra upphandling behöver stärkas i dialog med de båda huvudmännen.

Revisorerna ställer sig i övrigt bakom rapportens rekommendationer och begär svar om vidtagna och planerade åtgärder senast 26 februari 2026.

Catharina Fredriksson
ordförande

Gustaf Wachtmeister
vice ordförande

Sändlista

Regionstyrelsen, Region Sörmland
Regionstyrelsen, Region Västmanland
Regiondirektör, Magnus Johansson, Region Sörmland
Regiondirektör, Maria Linder, Region Västmanland
Verksamhetsområdeschef regionservice, Helena Söderquist, Region Sörmland,
Verksamhetschef inköp, Mats Carlström, Region Sörmland
Regionstabsdirektör Verksamhetschef hållbarhet, Sophie Andersson, Region
Västmanland
Revisorerna i Region Västmanland

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med avancerade elektroniska underskrifter:

NAMN:	Nils Gustaf Wachtmeister
TITEL, ORGANISATION:	Revisionens vice ordförande, Region Sörmland
TID:	2025-12-18 12:05:00 +01:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	Svensk e-legitimation



NAMN:	EVA CATHARINA FREDRIKSSON
TITEL, ORGANISATION:	Revisionens ordförande, Region Sörmland
TID:	2025-12-18 16:08:26 +01:00
IDENTIFIKATIONSTYP:	Svensk e-legitimation





Qualitarium
ett signum för kvalitet

Granskning av samordnade upphandlingar

Region Sörmland, Inköpsnämnden

Teodora Heim

Oktober 2025



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	5
2. Svar på kontrollfrågor.....	7
3. Svar på granskningens syfte och rekommendationer	16



Sammanfattning

Region Sörmlands revisorer har beslutat att genomföra en fördjupad granskning av Inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetet bedrivits på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Granskningen har omfattat styrning, måluppfyllelse, arbetssätt och resultat, med utgångspunkt i styrdokument, verksamhetsplaner och genomförda intervjuer.

Regionerna har en övergripande samsyn kring att upphandlingar ska samordnas där det är möjligt. Granskningen visar att det finns gemensamma styrdokument, processer och organisatoriska funktioner som ger stöd för samordning. Inköpsnämnden har ett formellt uppdrag att driva samordnade upphandlingar, och det finns en gemensam upphandlingsprocess där identifiering av samordningsmöjligheter ingår. Nämnden har också beslutat om mål kopplade till andel samordnade upphandlingar och möjliga besparingar, vilka följs upp i verksamhetsplan och delårsrapport. Uppföljning sker med hjälp av indikatorer.

Samtidigt visar granskningen att det i praktiken kan vara svårt att genomföra samordning fullt ut, särskilt i situationer där verksamheter har olika behov eller motsätter sig förändrade arbetssätt. Trots att ansvaret för samordning är tydligt i styrdokumentet, saknas ibland förutsättningar för Inköp att genomdriva samordning i mötet med verksamheterna. Andelen samordnade upphandlingar var vid delår 2025 lägre än målnivån. Samordnade upphandlingar är också en kontrollpunkt i nämndens interna kontrollplan.

Möjligheten att bedöma om samordningen leder till faktiska vinster är begränsad. Endast möjliga besparingar beräknas, men det saknas uppföljning av de kostnader och resurser som samordningen kräver. Modellen för att beräkna besparingar bedöms inte vara tillräckligt transparent eller tillförlitlig för att användas som beslutsunderlag för styrning och uppföljning. Den ger en siffra som uppfattas som exakt, men som bygger på förenklade antaganden och endast kan tillämpas i vissa fall.

Uppföljningen av målen bedöms endast omfatta en avgränsad del av målen. Kvalitativa effekter såsom affärsmässighet, lärande eller minskad administration följs inte upp. Det finns inte heller någon tydlig struktur för att analysera genomförda upphandlingar eller sprida lärdomar. Målen i verksamhetsplanen saknar dokumenterad koppling till tidigare resultat, och ambitionsnivåerna är inte förankrade i någon behovs- eller potentialanalys.

Granskningen visar att ett utvecklingsarbete pågår. Inköpsnämnden har tagit fram nya processer, strukturer och en ny upphandlingsplan. Inom vissa områden har mer långsiktiga arbetssätt etablerats. Samtidigt hanterar nämnden främst ärenden av administrativ eller operativ karaktär. Strategiska frågor om måluppfyllelse och lärande lyfts i begränsad utsträckning, och det övergripande ansvaret för upphandlingsområdet vilar i praktiken på regionstyrelserna.

Vår **sammanfattande bedömning** är att Inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar är **ändamålsenligt** utifrån styrande dokument och uppdragets formella inriktning, men att det **endast till viss del är effektivt**. Uppföljning, analys och strategisk styrning är begränsad till vissa kvantitativa mått, vilket gör det svårt att bedöma arbetets samlade nytta.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi Inköpsnämnden att:

- Tydliggöra ansvarsfördelningen för samordning för att säkerställa att frågan inte faller mellan Inköp och verksamheter.



- Utveckla uppföljningen av både kostnader och nyttor för att ge en mer rättvisande bild av samordningens faktiska värde.
- Bredda uppföljningen till att omfatta fler delar av målen för att spegla kvalitativa effekter som affärsmässighet och minskad administration.
- Införa en struktur för systematiskt lärande för att förbättra arbetssätt och dra nytta av genomförda upphandlingar.
- Stärka den strategiska förankringen av upphandlingsfrågan genom fördjupad dialog med regionstyrelserna.



1. Inledning

1.1 Bakgrund

Inköpsnämnden är en gemensam nämnd mellan Region Sörmland och Region Västmanland, med ansvar för samordning och ledning av regionernas upphandlings- och inköpsverksamhet. Nämnden har som uppdrag att utveckla rutiner och arbetssätt som genom samordning ger ekonomiska, kvalitativa, affärsmässiga och administrativa fördelar för båda regionernas verksamheter. Arbetet ska bedrivas rättssäkert, effektivt och med fokus på långsiktig hållbarhet.

Inköpsnämnden har beslutat om mål för att öka andelen samordnade upphandlingar, och i verksamhetsplanen för 2025 anges indikatorer som ska följa upp både andel samordnade upphandlingar och möjliga besparingar. Samtidigt kvarstår frågor om i vilken utsträckning samordningen fungerar effektivt i praktiken, om strategin leder till faktiska besparingar, hur dessa beräknas och hur arbetssätten som används bidrar till måluppfyllelsen. Det finns även anledning att belysa hur målen fastställs, om de justeras utifrån erfarenheter och hur indikatorerna används i styrningen och utvecklingen av verksamheten.

Mot denna bakgrund har revisorerna bedömt att en fördjupad granskning bör genomföras av Inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar, med särskilt fokus på styrning, måluppfyllelse, arbetssätt och resultat.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge Region Sörmlands revisorer underlag för att bedöma om Inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

För att ge svar på granskningens övergripande syfte kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

1. Finns det en gemensam process och samsyn mellan regionerna för att besluta om vilka upphandlingar som ska samordnas?
2. Leder samordningen till ekonomiska eller administrativa vinster, och finns det exempel på både framgångsrika och mindre lyckade upphandlingar samt hur dessa erfarenheter hanteras?
3. Är målen för samordnade upphandlingar realistiska, tydliga och anpassade utifrån tidigare resultat?
4. Är modellen för att beräkna möjliggjorda besparingar transparent och tillförlitlig?
5. Används indikatorer och resultat i styrningen och utvecklingen av Inköpsnämndens upphandlingsstrategi?
6. Skapar nämndens arbetssätt förutsättningar för ökad effektivitet, lärande och måluppfyllelse i arbetet med samordnade upphandlingar?

1.3 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har hållits med ledamöter i inköpsnämnden, med representanter från Inköpsrådet samt med chefer och controller inom Inköp.



1.4 Avgränsningar

Granskningen avser 2025 års verksamhet inom Inköpsnämndens ansvarsområde. Granskningen avgränsas till nämndens arbete med samordnade upphandlingar, inklusive styrning, målstyrning, uppföljning och arbetssätt. Granskningen omfattar inte enskilda upphandlingar, men goda och mindre goda exempel kan användas för att belysa arbetssätt och lärande.

Granskningen omfattar inte verksamheternas användning av upphandlade avtal eller deras interna inköpsprocesser, annat än i den utsträckning det är relevant för att belysa hur Inköpsnämnden beaktar verksamheternas behov och förutsättningar i sitt arbete.

Granskningen genomfördes under perioden juni – september 2025.

1.5 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:925)
- Regionernas relevanta styrdokument (reglemente, instruktioner, mm)

1.6 Ansvarig nämnd

Ansvarig nämnd är inköpsnämnden i Region Sörmland.

1.7 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Qualitariums interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även varit föremål för faktagranskning utförd av de intervjuade personerna.



2. Svar på kontrollfrågor

Utifrån det granskade materialet och de genomförda intervjuerna redovisas svaren på granskningens kontrollfrågor i detta kapitel.

Avsnitten är uppdelade i en del som beskriver våra iakttagelser och en del som återger våra kommentarer och bedömningar.

Svaren på kontrollfrågorna ligger till grund för våra bedömningar kopplade till granskningens huvudfråga och syfte samt till de rekommendationer som lämnas.

2.1 Finns det en gemensam process och samsyn mellan regionerna för att besluta om vilka upphandlingar som ska samordnas?

Iakttagelser

Inköpsnämnden har uppdraget att verka för att upphandling ses som en strategiskt viktig funktion och att i så stor utsträckning som möjligt arbeta för sortimentssamordning. Nämnden ska utveckla rutiner och system som möjliggör ett gemensamt agerande, vilket förväntas leda till kostnadsmässiga, affärsmässiga och administrativa fördelar¹. Nämnden följer upp måluppfyllelse med hjälp av indikatorer som andel samordnade upphandlingar och möjliggjorda besparingar. Enligt delårsrapporten 2025 var andelen samordnade upphandlingar 19 procent, vilket är lägre än målnivån på 30 procent. I internkontrollplanen för 2025 finns en särskild kontrollpunkt riktad mot att upphandlingar som har identifierats som möjliga att samordna inte genomförs samordnat.

Inköp ansvarar för att genomföra samordnade upphandlingar och planera kommande upphandlingsbehov. Inköpsrådet fungerar som ett samverkansforum mellan regionerna och består av representanter från båda organisationerna. Rådet saknar formellt beslutsmandat, men kan enligt intervjuerna användas för att hantera situationer där planerad samordning inte blir av.

Region Sörmland och Region Västmanland har en gemensam grundprincip om att upphandlingar ska samordnas där det är möjligt. Detta framgår av Inköspolicyn och av riktlinjerna som hör till (dessa handlingar är från 2015), av Inköps dokumenterade processbeskrivningar samt av de genomförda intervjuerna. Enligt riktlinjerna ska Inköp sammanställa en gemensam årlig upphandlingsplan, och samordning lyfts fram som ett sätt att uppnå verksamhetsnytta och kostnadsbesparingar. Det framgår också att alla verksamheter inom regionerna ska verka för att samordna sina inköp för att utnyttja regionernas storlek som köpare.

I intervjuerna framkommer att det finns olika uppfattningar om vem som bär det huvudsakliga ansvaret för att upphandlingar samordnas i praktiken. Enligt gällande riktlinjer ska verksamheterna medverka till att samordning sker, men flera personer beskriver att ansvaret ofta uppfattas som Inköps. Samtidigt lyfts att Inköps uppdrag främst är att genomföra upphandlingar enligt plan. Det beskrivs som en återkommande utmaning att verksamheterna inte alltid uppfattar samordning som en skyldighet, vilket påverkar förutsättningarna för att Inköp ska kunna driva processen. Det framkommer också att medarbetare inom

¹ Region Sörmlands Mål och budget för planperioden 2025-2027, sidan 14.



Inköp ibland saknar stöd eller förutsättningar att stå fast vid samordningskrav när det finns motstånd från verksamheterna.

En revidering av de styrande dokumenten från 2015 (Inköpspolicy och riktlinjer för inköp) pågår, men de nya dokumenten är ännu inte beslutade. I förslaget tydliggörs att samordning ska vara utgångspunkt, och att avsteg endast ska göras i undantagsfall. Riktlinjerna innebär också att Inköp ges ett tydligare mandat att genomföra samordnade upphandlingar även om det finns motstånd från verksamheterna.

Det finns en dokumenterad process för hur upphandlingar ska planeras och genomföras. I detta ingår att identifiera vilka upphandlingar som är möjliga att samordna. Arbetet med att nyttja ett digitalt verktyg för att förbättra framförhållning och planering av upphandlingar pågår.

I de nuvarande styrande dokumenten framgår inte hur avvikelser från samordnad upphandling ska hanteras. I förslaget till nya riktlinjer beskrivs dock en eskaleringsmodell som tydliggör hur sådana situationer ska hanteras. Inköpsrådet lyfts där som ett forum för att stödja samordningen, men saknar fortsatt formellt mandat.

Kommentarer och bedömningar

Granskningen visar att det finns en gemensam process för att planera och genomföra upphandlingar, där identifiering av samordningsmöjligheter ingår. Regionerna har sedan 2015 haft gemensamma styrdokument med en uttalad inriktning på samordning, och arbetet med att uppdatera dessa pågår. I det nya förslaget förtydligas att samordning ska vara norm och att avsteg endast ska ske i undantagsfall. De nya riktlinjerna innehåller också en modell för hur sådana avvikelser ska hanteras.

Det finns organisatoriska funktioner för att stödja den gemensamma processen. Inköpsnämnden har ett uttalat uppdrag att driva sortimentssamordning och följer upp detta med hjälp av indikatorer. Inköpsrådet fungerar som ett gemensamt forum, men saknar formellt beslutsmandat.

Granskningen visar vidare att ansvarsfördelningen i praktiken är otydlig. Även om styrdokumentet anger att verksamheterna ska medverka till samordning, uppfattas ansvaret i vissa fall ligga på Inköp. Detta påverkar förutsättningarna för att driva samordningen framåt, särskilt i situationer där det finns motstånd från verksamheterna. Ansvaret för att initiera samordning är inte tydligt knutet till en samordnande funktion, vilket riskerar att frågan hamnar mellan nivåer eller uppfattas som någon annans ansvar.

Uppföljningen visar att målet för andel samordnade upphandlingar inte nås. Enligt delårsrapporten för 2025 låg andelen på 19 procent, vilket är lägre än målnivån på 30 procent. Detta tyder på att processen inte tillämpas fullt ut. Att frågan uppmärksammas som en särskild kontrollpunkt i internkontrollplanen bekräftar att det finns behov av att stärka efterlevnaden.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att det finns en gemensam process och en tydlig samsyn mellan regionerna på strategisk nivå kring att upphandlingar ska samordnas där det är möjligt. Detta framgår av styrdokument, processer och den övergripande inriktningen i nämndens uppdrag. Samtidigt visar granskningen att denna samsyn inte fullt ut genomsyrar verksamheterna, där det finns olika uppfattningar om ansvarsfördelning och om värdet av samordning. Det förekommer att samordning inte genomförs trots planering, och att frågan inte drivs när det saknas tydligt ägarskap.



2.2 Leder samordningen till ekonomiska eller administrativa vinster, och finns det exempel på både framgångsrika och mindre lyckade upphandlingar samt hur dessa erfarenheter hanteras?

Lakttagelser

Det framgår av nämndens uppdrag att samordningen ska leda till kostnadsmässiga, kvalitativa, affärsmässiga och administrativa vinster. I intervjuer beskrivs också ett brett stöd för dessa mål. Flera intervjuade uttrycker att samordningen kan skapa bättre affärer genom högre volymer och att det finns en förväntan om mer attraktiva anbud och bättre avtal.

Samordningen beskrivs som en process som kräver både ihärdighet och anpassning till respektive verksamhets behov. Det framgår också att alla områden inte lämpar sig för samordning, särskilt när det finns juridiska begränsningar eller lokala krav kopplade till t.ex. IT-system, leveransvillkor eller ansvarsfördelning. Samordningen uppges i vissa fall leda till utmaningar vid felhantering, uppföljning eller leverantörsdialog, särskilt när verksamheterna upplever att behoven inte är tillräckligt beaktade.

Intervjupersoner nämner att en möjlig administrativ vinst är att en gemensam upphandling ersätter två separata processer. Samtidigt framgår det att själva samordningen innebär ett omfattande arbete i form av dialog mellan verksamheter, anpassning av krav och koordinering mellan regionerna.

Flera intervjuade betonar också kompetensfördelarna med en gemensam inköpsfunktion, särskilt mot bakgrund av utmaningar att rekrytera inköpare som yrkesgrupp. Det uppfattas som en vinst att regionerna inte behöver konkurrera om samma kompetens, och att samordningen ger bredare beställarkompetens och bättre kravställning. Dessa aspekter är inte formaliserade som mätbara mål eller uppföljningspunkter.

Under granskningen har vi inte kunnat identifiera någon modell för att beräkna de faktiska vinsterna av samordningen. Det finns inte några analyser som kvantifierar resultatet i form av minskade kostnader eller minskad administration. Samtidigt saknas även beräkningar av kostnaderna för själva samordningsarbetet, inklusive samverkansmöten, förankring och kravsynkronisering. Möjliggjorda besparingar är den enda indikator som följs upp systematiskt, men även denna måttstock är föremål för kritik i intervjuer. Vi återkommer till möjliggjorda besparingar i fråga 4.

Exempel på lyckad samordning är upphandlingar inom IT och textil, där bred delaktighet, systematik och erfarenhet har bidragit till goda resultat. Det finns också exempel på mindre lyckade upphandlingar, t.ex. den tidigare samordnade upphandlingen av mammografistaplar, där verksamheternas motstånd mot samordning ledde till en så pass ansträngd situation att personal inte längre ville arbeta med upphandlingen, som till slut fick genomföras av extern konsult. Några rutiner eller systematik för att ta tillvara och sprida erfarenheter från genomförda samordningar har vi inte funnit under granskningen.

Kommentarer och bedömningar

Granskningen visar att det finns en tydlig ambition att samordningen ska leda till ekonomiska och administrativa vinster, och denna ambition är förankrad både i styrdokument och i uppfattningen hos berörda aktörer. Flera intervjupersoner uttrycker att samordningen kan bidra till bättre affärer, högre volymer och effektivare kravställning.



Samtidigt visar granskningen att dessa effekter i dagsläget inte följs upp på ett sätt som gör det möjligt att bedöma i vilken utsträckning vinsterna realiseras. Möjliggjorda besparingar är den enda indikator som används, men saknar koppling till faktisk resursåtgång, och både måttet och beräkningsmodellen ifrågasätts i intervjuer. Det saknas också beräkningar av vad samordningen kostar, exempelvis i form av samverkansmöten, kravsynkronisering och koordinering. Avsaknaden av både kostnads- och vinstsida innebär att man inte kan bedöma det samlade värdet av samordningen.

Granskningen visar också att erfarenhetsåterföring sker i begränsad utsträckning. Även om vissa exempel på lyckade upphandlingar lyfts fram, finns inte någon systematik för att ta tillvara och sprida erfarenheter från genomförda samordningar. Det finns även exempel på upphandlingar där samordningen inte fungerat, vilket lett till praktiska problem och i vissa fall påverkat arbetsmiljön negativt.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att det inte går att avgöra om samordningen i dagsläget leder till de vinster som eftersträvas. Även om det finns en gemensam ambition och exempel på både framgångar och utmaningar, saknas det underlag för att följa upp och analysera resultatet på ett tillförlitligt sätt. Det innebär att möjligheten att styra, utveckla och prioritera samordning utifrån faktiska effekter är begränsad.

2.3 Är målen för samordnade upphandlingar realistiska, tydliga och anpassade utifrån tidigare resultat?

lakttagelser

Det finns flera mål för samordnade upphandlingar, bl.a. att uppnå kostnadsbesparingar, ökad kvalitet, förbättrad affärsmässighet samt minskad administration. I nämndens verksamhetsplan framgår två indikatorer kopplade till detta område: att 70 mnkr i möjliggjorda besparingar ska uppnås under året (beräknat på samtliga upphandlingar, inte bara på upphandlingar som samordnas) samt att 30 procent av upphandlingarna ska vara samordnade. Målet om möjliggjorda besparingar avser både nya och tidigare upphandlingar, inklusive samordnade och egna avtal.

Följande tabell visar måluppfyllelsen för de senaste tre åren för indikatorerna:

Mål	2022		2023		2024	
	Mål	Utfall	Mål	Utfall	Mål	Utfall
Antal samordnade upphandlingar	- *	27 st	30 st	34 st	35 st	43 st
Möjliggjorda besparingar	85 mnkr	85 mnkr	66 mnkr	74,4 mnkr	70 mnkr	68,1 mnkr

*Antalet samordnade upphandlingar som slutförts under året uppgick till 27 stycken vilket är i nivå med 2019 och 2020 och något högre än 2021.

Beräkningen av målnivån för möjliggjorda besparingar bygger enligt uppgift på två komponenter: dels en pott av tidigare upphandlingar med löpande avtal och dels en uppskattning av förväntade besparingar från planerade upphandlingar under året. Det har under granskningen inte framkommit att det finns någon formaliserad metodik eller dokumenterad analys som kopplar målnivån till tidigare resultat eller genomförda upphandlingar. I intervjuer beskrivs målvärdet som en summering av tidigare utfall kombinerat med en översikt av planerade avtal.

Det framgår även att möjliggjorda besparingar endast kan beräknas för en del av upphandlingarna. Enligt uppgift i delårsrapporten för 2025 kunde beloppet för besparing inte beräknas utifrån den tillämpade



metoden på cirka 40 procent av samtliga genomförda upphandlingar. Det har inte heller identifierats några andra indikatorer eller modeller som används för att följa upp effekterna av samordningen, såsom förändringar i administrativa resurser, tidsåtgång eller förbättrad avtalstrohet.

Målet om att 30 procent av upphandlingarna ska vara samordnade har enligt intervjuer tillkommit som en höjning av tidigare målnivåer. Det har inte framkommit att det finns analyser som visar varför just denna andel valts eller hur stor andel av upphandlingarna som kan lämpas sig för samordning. Det finns inte heller dokumentation av orsaker till att upphandlingar inte blivit samordnade trots tidigare planering.

Under granskningen har vi inte funnit några analyser eller uppföljningar som rör kostnaderna för samordningsarbetet, såsom resursinsats, samverkansmöten, koordinering eller kravsynkronisering. Enligt intervjuer är detta aktiviteter som kräver tid och engagemang, men som inte följs upp i någon särskild form.

Utöver de två indikatorer som används för att följa upp arbetet med samordnade upphandlingar i nämndens verksamhetsplan har vi inte identifierat någon annan form av uppföljning, analys eller systematik som används för att följa upp om samordningen leder till ökad kvalitet, förbättrad affärsmässighet eller minskad administration, vilket är delar av de mål som anges i verksamhetsplanen.

Kommentarer och bedömningar

Granskningen visar att målen för samordnade upphandlingar är brett formulerade och omfattar flera övergripande effekter – såsom kostnadsbesparingar, ökad kvalitet, förbättrad affärsmässighet och minskad administration. Det saknas dock både indikatorer och annan systematik för att följa upp flera av dessa målområden. Det går därmed inte att bedöma i vilken grad samordningen faktiskt leder till de avsedda effekterna.

De indikatorer som används (möjliggjorda besparingar och andel samordnade upphandlingar) fångar endast en begränsad del av måluppfyllelsen. Samtidigt saknas uppföljning av kostnaderna för samordningsarbetet, vilket innebär att det inte görs någon samlad avvägning mellan nytta och resursinsats. Detta riskerar att leda till att styrningen grundas på en ofullständig bild.

Att mäta effekter såsom kvalitet, affärsmässighet och administrativa vinster är en allmänt känd utmaning inom offentlig upphandling. Granskningen visar dock att sådana aspekter helt saknas i den nuvarande uppföljningen. Detta kan innebära en risk för att effekterna av samordningen framstår som större än vad som kan verifieras i praktiken.

De kvantitativa målen i verksamhetsplanen, att uppnå 70 mnkr i möjliggjorda besparingar och att 30 procent av upphandlingarna ska vara samordnade, är inte underbyggda av dokumenterade analyser eller resultatvärderingar. Avsaknaden av kunskapssökande kring vad som faktiskt är möjligt att uppnå innebär att målen riskerar att bli antingen alltför lågt satta och därmed inte styrande, eller orealistiska i förhållande till förutsättningarna.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att målen för samordnade upphandlingar är till viss del realistiska, tydliga och anpassade utifrån tidigare resultat.



2.4 Är modellen för att beräkna möjliggjorda besparingar transparent och tillförlitlig?

lakttagelser

Modellen för att beräkna möjliggjorda besparingar har tagits fram med stöd av extern konsult och används i dagsläget i den gemensamma inköpsverksamheten. Den omfattar tre möjliga beräkningsmetoder:

1. **Varukorg mot varukorg** – jämförelse mellan tidigare och nytt avtal,
2. **Förhandling** – jämförelse mellan första och förhandlat pris,
3. **Marknadspris** – jämförelse mellan lägsta pris och medelanbud i upphandlingar med minst tre godkända anbud.

Beräkningsresultaten dokumenteras i en sammanställning som uppdateras månadsvis. Varukorgsmetoden används endast i få fall, förhandling är en ovanligare metod, och marknadsprismetoden kräver minst tre anbud för att kunna användas. Enligt delårsrapporten 2025 kunde cirka 40 procent av upphandlingarna inte beräknas enligt någon av metoderna, på grund av bristande underlag eller avsaknad av samverkan med verksamheterna.

Det görs inte någon systematisk uppföljning av beräkningarnas träffsäkerhet och det finns ingen dokumentation av antaganden och osäkerheter i beräkningsmodellen. I intervjuer lyfts även att beräkningarna är manuellt resurskrävande och att det kan vara svårt att avgöra om besparingen verkligen orsakats av samordningen, eftersom andra utvecklingsinsatser, som e-handel och kategoristyrning, sker parallellt.

Modellen fokuserar enbart på prisrelaterade besparingar. Det finns inga kompletterande indikatorer eller modeller som mäter effekter i form av förbättrad kvalitet, ökad affärsmässighet eller minskad administration.

Kommentarer och bedömningar

Att beräkna möjliggjorda besparingar är ett sätt att synliggöra effekterna av upphandlingar – men modellen ger en begränsad bild av samordningens faktiska värde. De metoder som används fokuserar på pris och kan endast tillämpas i vissa upphandlingar. Detta gör modellen snäv både i sitt omfång och i vad den mäter.

En viktig begränsning är att modellen inte tar hänsyn till kostnaderna för samordningen. Samtidigt saknas mått för andra typer av vinster som samordningen förväntas ge, t.ex. minskad administration eller ökad kvalitet. Det innebär att indikatorn fångar en mycket smal del av samordningens potentiella effekter.

Det framstår också som svårt att säkerställa kausalitet. En beräknad besparing säger inte nödvändigtvis något om vad som har orsakat effekten. Flera andra faktorer kan ha påverkat resultatet, såsom förändringar i marknadsläge, ny teknik, förbättrad kravställning eller interna utvecklingsinsatser. Utan en analys av dessa samverkande faktorer riskerar modellen att överskatta samordningens betydelse.

Vi bedömer dock att det mest problematiska är att modellen ger en siffra som framstår som exakt, trots att den bygger på schabloner, förenklade antaganden och manuella bedömningar. Granskningen visar att modellen inte har validerats, att det saknas dokumentation kring metodens tillförlitlighet och att utfallet



inte följs upp mot faktiska kostnader. Detta gör det svårt att värdera vad siffran egentligen representerar och risken är stor att den övertolkas som ett reellt resultat snarare än en teoretisk uppskattning.

Mot denna bakgrund bedöms modellen för att beräkna möjliggjorda besparingar inte vara tillräckligt transparent eller tillförlitlig för att användas som beslutsunderlag för styrning och uppföljning.

2.5 Används indikatorer och resultat i styrningen och utvecklingen av Inköpsnämndens upphandlingsstrategi?

lakttagelser

Indikatorer som möjliggjorda besparingar och andel samordnade upphandlingar följs upp och återspeglaras i verksamhetsplan och delårsrapport. Dessa resultat används också i kommunikationen med regionstyrelserna och fungerar som grund för viss strategisk dialog.

Arbete pågår med att ta fram ny inköbspolicy och nya riktlinjer, vilket enligt intervjuerna syftar till att tydliggöra mandat, roller och förväntningar i det fortsatta arbetet med samordning. I vissa fall upplever Inköp det som en utmaning att få genomslag i linjeverksamheten, särskilt när samordningen innebär förändrade arbetssätt eller avsteg från lokala önskemål. Det har förekommit att upphandlingar lagts ut på extern konsult eftersom intern personal inte velat driva processen vidare, vilket har väckt frågor om Inköps faktiska mandat. Formellt uppges Inköp ha möjlighet att driva igenom samordning trots verksamhetens motstånd, men i praktiken är det inte alltid möjligt, och det har blivit en arbetsmiljöfråga i något fall.

Den nya policyn, tillsammans med en ny eskaleringsmodell, ska tydliggöra hur sådana situationer ska hanteras. Enligt modellen ska utgångspunkten vara att alla upphandlingar ska samordnas, och avvikelser från detta ska dokumenteras och hanteras särskilt. Detta lyfts i intervjuer som en viktig utveckling för att stärka samordningen.

I intervjuer framkommer också att frågan om samordnade upphandlingar i ökad utsträckning lyfts till strategisk nivå. Bland annat har regionstyrelserna under 2025 förtydligat vikten av samordning i regionplanen, vilket nämns som ett uttryck för att frågan fått en tydligare hemvist på politisk nivå.

Samtidigt beskrivs ansvarsfördelningen mellan Inköpsnämnden och regionstyrelserna som komplex. I intervjuerna framkommer att det strategiska ansvaret för styrning av upphandlingsområdet i praktiken är knutet till andra strategiskt viktiga områden som vilar på regionstyrelserna, medan Inköpsnämnden främst fokuserar på genomförande och samordning inom ramen för det gemensamma uppdraget.

Under tiden vår granskning har pågått genomfördes en utredning om hur en framtida samverkan mellan regionerna ska organiseras. Utredningen har landat i ett förslag om att ge regiondirektören i uppdrag att, i samråd med Region Västmanland, gå vidare med förslaget att upplösa Inköpsnämnden från den 1 januari 2027 och att ta fram förslag till avtalssamverkan mellan regionerna. Förslaget ska behandlas av respektive regionfullmäktige. Region Sörmlands fullmäktige beslutade också ett tilläggsyrkande om att Inköpsnämnden ska höras i den fortsatta processen, med rapportering till regionstyrelsen. Detta innebär att det övergripande ansvaret för styrning och uppföljning i ökad utsträckning kommer att ligga direkt på respektive regionstyrelse.



Kommentarer och bedömningar

Granskningen visar att Inköpsnämnden följer upp arbetet med samordnade upphandlingar med hjälp av två indikatorer: andel samordnade upphandlingar och möjliggjorda besparingar. Dessa indikatorer används både i verksamhetsplanen och i återrapporteringen till regionstyrelserna, och utgör därmed en del av den strategiska dialogen mellan nämnden och huvudmännen.

Arbete pågår också med att revidera styrdokumentet, där ambitionen enligt intervjuerna är att tydliggöra mandat, roller och ansvar i arbetet med samordning. Den nya policyn och den planerade eskaleringsmodellen lyfts fram som viktiga verktyg för att stärka styrningen och skapa tydligare förväntningar gentemot verksamheterna. Det är ett tecken på att erfarenheter från genomförandet beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Samtidigt är antalet indikatorer begränsat, och uppföljningen omfattar främst volym (andel upphandlingar) och beräknade kostnadsbesparingar. Andra delar av målen, såsom ökad kvalitet, affärsmässighet och minskad administration, följs inte upp, och det saknas indikatorer, analys eller återkoppling kring dessa aspekter. Detta innebär att endast en begränsad del av uppdraget speglas i resultatredovisningen, vilket i sin tur kan leda till en snedvriden bild i dialogen med regionstyrelserna om hur väl samordningen fungerar.

Vår bedömning är att indikatorer och resultat till viss del används i styrning och utveckling av upphandlingsstrategin. Granskningen visar att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete, men att uppföljningen i nuläget är avgränsad till ett fåtal indikatorer och att kopplingen mellan resultat och strategisk utveckling behöver stärkas för att ge en mer heltäckande grund för styrning.

2.6 Skapar nämndens arbetssätt förutsättningar för ökad effektivitet, lärande och måluppfyllelse i arbetet med samordnade upphandlingar?

lakttagelser

Det pågår ett utvecklingsarbete inom Inköpsnämnden för att stärka planering, kategoristyrning och arbetssätt kopplat till samordnade upphandlingar. Bland annat har en ny upphandlingsplan tagits fram och införandet av teambaserad arbete inom kategoristyrning har påbörjats. Enligt flera intervjuer förväntas detta bidra till bättre planering, ökad effektivitet och förbättrade möjligheter till samordning. I vissa kategorier, exempelvis måltidsområdet, har ett mer systematiskt och långsiktigt arbetssätt tillämpats under längre tid.

Inköpsnämnden har också tagit fram nya processbeskrivningar och arbetar med att införa en ny struktur för intern styrning, inklusive veckoplanering, dokumenterade rutiner och digitala verktyg. Det finns enligt intervjuer en ambition att förbättra tillgänglighet till information och uppföljning av arbetet.

En genomgång av Inköpsnämndens protokoll visar att de flesta ärenden som hanteras är av operativ karaktär, t.ex. beslut om upphandlingar, avtal och specifika samordningsärenden. Detta bekräftas i intervjuer, där det beskrivs att mer långsiktiga eller strategiska frågor i praktiken hanteras inom andra forum, främst på regionstyrelsenivå. Detta var en av utgångspunkterna i den utredning som genomfördes under 2025 om nämndens framtida organisering.



Inköpsnämnden följer upp samordningen genom indikatorerna andel samordnade upphandlingar och möjliggjorda besparingar. Dessa återspeglas i verksamhetsplan och delårsrapport. Det finns inga andra indikatorer eller uppföljningsformer som rör t.ex. kvalitet, affärsmässighet, minskad administration eller lärande, vilket innebär att uppföljningen endast omfattar en avgränsad del av målsättningarna för samordningen.

Erfarenheter från tidigare upphandlingar används i viss utsträckning i det fortsatta arbetet, men det finns inte någon dokumenterad eller formaliserad modell för erfarenhetsåterföring, lärande eller strukturerad utveckling av arbetssätt. Enligt intervjuer är detta något som eftersträvas, men i dagsläget saknas en tydlig struktur för sådan återkoppling.

Kommentarer och bedömningar

Granskningen visar att Inköpsnämnden har initierat ett flertal utvecklingsinsatser som syftar till att förbättra planering, arbetssätt och samordning. Utvecklingsarbetet med kategoristyrning, en ny upphandlingsplan samt ökad struktur i processer och dokumentation är exempel på åtgärder som förväntas bidra till ökad effektivitet. Det finns också exempel på områden där ett långsiktigt arbetssätt redan etablerats, t.ex. inom måltidsområdet.

Samtidigt visar granskningen att det arbete som nämnden bedriver i stor utsträckning är av administrativ eller uppföljande karaktär. Den typ av strategiska frågor som enligt nämndens uppdrag borde prägla verksamheten, exempelvis lärande och långsiktig utveckling av samordningen, hanteras i begränsad omfattning och mest som informationsärenden. Det övergripande ansvaret för utveckling inom upphandlingsområdet är i praktiken knutet till regionstyrelserna.

Det saknas i dagsläget en systematisk struktur för att fånga in lärdomar från genomförda samordnade upphandlingar, följa upp tillämpningen i verksamheterna eller analysera hur nya arbetssätt fungerar i praktiken. Det innebär att nämndens arbetssätt ger en begränsad överblick över hur samordningen faktiskt fungerar och därmed också över vilka insatser som krävs för att utveckla arbetet vidare.

Mot denna bakgrund är bedömningen att Inköpsnämndens nuvarande arbetssätt i viss utsträckning skapar förutsättningar för ökad effektivitet, men att förmågan att arbeta med lärande och måluppfyllelse är begränsad.



3. Svar på granskningens syfte och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att Inköpsnämndens arbete med samordnade upphandlingar bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, men att arbetet endast till viss del bedrivs effektivt.

Granskningen visar att det finns gemensamma styrdokument, processer och organisatoriska strukturer som ger stöd för samordning. Nämnden har ett tydligt uppdrag och följer upp en del av verksamheten med hjälp av indikatorer. Arbetet bedrivs därmed i linje med regionernas intentioner och inom ramen för gällande regelverk.

Samtidigt visar granskningen att styrning, uppföljning och analys av resultaten är begränsad till vissa kvantitativa mått. Det saknas uppföljning av kostnader, kvalitativa effekter och lärande, vilket gör det svårt att bedöma samordningens faktiska nytta och utvecklingspotential. De indikatorer som används riskerar att ge en alltför snäv bild av resultatet, och arbetet styrs i hög grad på operativ nivå snarare än strategisk.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att arbetet med samordnade upphandlingar är ändamålsenligt utifrån formella kriterier, men att det endast till viss del bedrivs effektivt i meningen att det ger största möjliga resultat utifrån målen och de resurser som används.

Rekommendationer

Ovan beskrivna bedömningar och analyser föranleder följande rekommendationer till Inköpsnämnden:

- Tydliggöra ansvarsfördelningen för samordning för att säkerställa att upphandlingar samordnas när så är möjligt och att frågan inte faller mellan verksamhet och Inköp.
- Utveckla uppföljningen av både kostnader och nyttor för att ge en mer heltäckande bild av samordningens faktiska värde.
- Bredda uppföljningen till att omfatta fler delar av målen för att bättre spegla effekter som kvalitet, affärsmässighet och minskad administration.
- Införa en struktur för systematiskt lärande för att dra nytta av erfarenheter och förbättra arbetssätt över tid.
- Stärka den strategiska förankringen av upphandlingsfrågan genom dialog med huvudmännen

Sammanfattning av svaren på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
1. Finns det en gemensam process och samsyn mellan regionerna för att besluta om vilka upphandlingar som ska samordnas?	Till stor del	Det finns en gemensam process på strategisk nivå, men den tillämpas inte konsekvent och ansvarsfördelningen är otydlig i praktiken. Utvecklingsarbete pågår.



2. Leder samordningen till ekonomiska eller administrativa vinster, och finns det exempel på både framgångsrika och mindre lyckade upphandlingar samt hur dessa erfarenheter hanteras?	Till viss del	Det finns exempel på både lyckade och problematiska upphandlingar. Effekterna av samordningen följs inte upp på ett systematiskt sätt. Endast möjliga vinster beräknas, medan kostnaderna för samordningen inte följs upp, vilket begränsar möjligheten att värdera den faktiska nyttan.
3. Är målen för samordnade upphandlingar realistiska, tydliga och anpassade utifrån tidigare resultat?	Till viss del	Målen är tydliga, men det saknas underbyggnad och uppföljning av flera av de effekter som målen omfattar.
4. Är modellen för att beräkna möjliggjorda besparingar transparent och tillförlitlig?	Nej	Modellen är snäv, bygger på förenklade antaganden och saknar validering. Den ger en skenbart exakt siffra som riskerar att övertolkas.
5. Används indikatorer och resultat i styrningen och utvecklingen av Inköpsnämndens upphandlingsstrategi?	Till viss del	Indikatorerna används i strategisk dialog och styrdokument ses över, men uppföljningen omfattar endast en begränsad del av målen.
6. Skapar nämndens arbetssätt förutsättningar för ökad effektivitet, lärande och måluppfyllelse i arbetet med samordnade upphandlingar?	Till viss del	Arbetet har utvecklats, men nämndens roll är främst operativ och det saknas struktur för lärande och strategisk utveckling.

Malmö den 27 oktober 2025

Teodora Heim

Qualitarium erbjuder kvalificerade tjänster inom revision, utvärdering, konsultation och rådgivning till offentliga och privata aktörer. Varje uppdrag utförs med högsta professionalitet och noggrannhet för att säkerställa kvalitet och värde för våra kunder.

Qualitarium AB är ett svenskt aktiebolag. För mer information om vårt företag och våra tjänster vänligen besök vår webbplats på qualitarium.se eller kontakta våra delägare:

Teodora Heim

Delägare

Specialist inom organisation, styrning och ledning av offentliga organisationer

E-post: teodora.heim@qualitarium.se

Telefon: 0733-976304

Mattias Holmetun

Delägare

Specialist inom ledning, styrning och samverkan

E-post: mattias.holmetun@qualitarium.se

Telefon: 0706-946091

Detta dokument har upprättats uteslutande för vår uppdragsgivares räkning. All information och alla slutsatser i dokumentet baseras på det underlag och de uppgifter som gjorts tillgängliga för Qualitarium, inklusive material från uppdragsgivaren eller den upphandlande myndigheten. Informationen får inte spridas eller användas av tredje part utan skriftligt medgivande från Qualitarium. Qualitarium tar inget ansvar gentemot tredje part för eventuella skador eller förluster som kan uppstå vid användning av dokumentets innehåll utan föregående samtycke.

Allt innehåll i dokumentet, inklusive text, grafik och layout, skyddas av upphovsrätt och tillhör Qualitarium AB om inget annat anges. Grafik som eventuellt förekommer i detta dokument är nedladdad från Pixabay.com och rättigheterna ägs av konstnären Jozef Mikulcik. Otillåten användning eller spridning av innehållet kan medföra rättsliga åtgärder. Dokumentet och dess innehåll ska hanteras konfidentiellt och får inte spridas utanför den aktuella upphandlingen eller uppdraget utan skriftligt godkännande från Qualitarium.

© 2025 Qualitarium AB. Alla rättigheter förbehållna.