Förstudie inköp och upphandling

Region Västmanland

Förstudie

September 2026

Innehållsförteckning

Inledning 3

Resultat 5

Gemensam inköpsfunktion 5

Arbete med riskanalyser kopplat till nuvarande organisering 12

Regiongemensamma och regionspecifika riktlinjer 16

Förändringar i samarbetet 20

Sammanfattning 22

Bilagor 24

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för regionens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Region Västmanland och Region Sörmland har en gemensam inköpsnämnd som ansvarar för all upphandlings- och inköpsverksamhet. Det finns en gemensam inköpsfunktion, Inköp Sörmland Västmanland, i syfte att samordna inköpsvolymer från flera verksamheter och teckna avtal med olika leverantörer.

Utifrån ovanstående bakgrund och risk- och väsentlighetsanalysen för år 2026, har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en förstudie inom området.

Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien är att kartlägga förändrade riktlinjer rörande inköp och upphandling samt samarbetet med Region Sörmland.

Förstudien ska ge en bild av regionens process kring inköp och upphandling. Syftet med förstudien är att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om det finns ett behov om fördjupad granskning ska genomföras inom området. Förstudien kan ses som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området. Förstudien ska besvara följande frågeställningar:

1. Hur fungerar den gemensamma inköpsfunktionen?

2. Hur arbetar Region Västmanland med riskanalyser för att identifiera riskområden eller sårbarheter kopplade till nuvarande organisering av inköp och upphandling?

3. Finns det fastställda regiongemensamma respektive regionspecifika riktlinjer som stöd i inköps- och upphandlingsprocessen?

4. Vilka förändringar finns planerade rörande samarbetet kring inköp och upphandling med Region Sörmland?

Avgränsning

Förstudien avgränsas till att översiktligt kartlägga regionens process kring inköp och upphandling utifrån angivna frågeställningar. Förstudien omfattar Region Västmanland och år 2026.

I förstudien ska en sammanställning av genomförda granskningar av den gemensamma inköpsnämnden i Sörmland göras för de senaste tre åren.

Metod

Förstudien har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstepersoner. Följande tjänstepersoner har intervjuats:

- Regionstabsdirektör, Region Västmanland
- Verksamhetscontroller, verksamheten privata vårdgivare specialistvård, Region Västmanland
- Tillförordnad verksamhetschef för hållbarhet, Region Västmanland
- Verksamhetschef medicinsk teknik, Region Västmanland
- Projektchef utrustning akutsjukhus, Region Västmanland
- Redovisningschef tillika objektschef inköp och ekonomi (e-handel) och intern kontroll, Region Västmanland
- Inköpschef, gemensam inköpsfunktion, Region Sörmland
- Verksamhetsutvecklare, gemensam inköpsfunktion, Region Sörmland

Utöver intervjuerna har relevant information och underlag inhämtats.

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapportutkastet.

Kvalitetssäkring sker av utsedd kvalitetssäkrare enligt PwCs rutiner och checklistor för kvalitetssäkring.

Resultat

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och slutsatser vi gjort kopplat till respektive frågeställning.

Gemensam inköpsfunktion

Frågeställning 1: Hur fungerar den gemensamma inköpsfunktionen?

Iakttagelser

Ansvar enligt reglemente och samverkansavtal

Av *Reglemente för inköpsnämnden*[1] framgår att inköpsnämnden är en gemensam nämnd mellan Region Sörmland och Region Västmanland. Region Sörmland är värdregion och den gemensamma nämnden ingår i denna regions organisation. Reglementet gör gällande att utöver vad som följer av lag reglerar det beslutade reglementet och ett mellan de samverkande parterna ingånget samverkansavtal den gemensamma nämndens verksamhet.

Av reglementet framgår att inköpsnämnden, för de båda regionerna, ansvarar för all upphandlings- och inköpsverksamhet, exklusive den upphandling av förbrukningsvaror som utförs av den gemensamma varuförsörjningsnämnden[2]. Regionerna fattar beslut om att initiera en upphandling där inköpsverksamheten i samråd med uppdragsgivaren sedan fattar tilldelningsbeslut och tecknar upphandlingskontrakt.

Dåvarande Landstinget Sörmland och Region Västmanland har under år 2018 ingått ett samverkansavtal *Avtal om inköpsnämnd*[3] i samband med att den gemensamma nämnden för inköpsverksamheten inrättades. Avtalet gäller från 1 januari 2019 till 31 december 2022. Uppsägning skall äga rum senast sex månader före avtalstidens utgång, i annat fall förlängs avtalet automatiskt med fyra år i taget. I avtalet regleras bland annat inköpsnämndens uppgifter, administration, finansiering av verksamheten i nämndens regi, parternas insyn i förvaltning och redovisning samt bestämmelser om omförhandling och nämndens sammansättning. Vi konstaterar att nämndens uppgifter enligt samverkansavtalet motsvarar fastställt ansvar enligt reglementet. Vidare framgår att den gemensamma verksamheten finansieras genom en kostnadsfördelning om 50 % per region men eventuella enskilda behov finansieras av den region där behovet finns.

[1] Beslutad av landstingsfullmäktige i Region Sörmland 2018-11-13 § 128 respektive Region Västmanland 2018-12-12 § 146
[2] Värdorganisation för den gemensamma varuförsörjningsnämnden är Region Uppsala. I nämnden samordnar regionerna i Dalarnas län, Uppsala län, Västmanlands län, Sörmlands län och Örebro län sin försörjning av förbrukningsvaror.
[3] Undertecknad av landstingsstyrelsens ordförande och landstingsdirektör i dåvarande Landstinget Sörmland 2018-12-10 och av regionstyrelsens ordförande och regiondirektör i Region Västmanland 2018-12-14.

Inköpsrådets uppdrag

Av samverkansavtalet framgår att det inom organisationen finns ett *Inköpsråd* som består av tre tjänstemän från respektive organisation samt inköpschef. Vi har inom ramen för förstudien tagit del av en dokumenterad uppdragsbeskrivning *Inköpsrådet 2014*[4]. Beskrivningen gör gällande att syftet med rådet är att vara ett forum dit inköpsledningen lyfter verksamhetsplan och uppföljning samt kostnadsfördelning mellan landstingen inför rapportering till nämnden. Rådet är även ett forum dit kategoriledare lyfter strategiska frågor före beslut om införande. Rådets ansvarsområde är att besluta om strategiska frågor kring inköpsstrategi, kategoristrategi samt verksamhetsplan och budget. Vidare ansvarar rådet för att avgöra frågor där det inte föreligger överenskommelse om strategin.

Av intervjusvar från verksamhetsföreträdare för den gemensamma inköpsfunktionen framgår att funktionen har särskilda tjänster i form av kategoriledare som ansvarar för arbetet med kategoristyrning inom enheten. Arbetet beskrivs vara strukturerat i en kategoriplan men kategoriplansarbetet har fått stå tillbaka till förmån för styrningsuppdraget, som beskrivs senare i denna rapport (frågeställning 1).

Vidare framkommer av intervjusvar att inköpsrådet har utgjort en beredningsfunktion för inköp. Inköpsrådet träffas varannan månad. Det finns en agenda inför respektive möte och det förs löpande mötesanteckningar vid rådets möten. Vi har tagit del av handlingar samt mötesanteckningar från möten den 29 januari 2026. Vid mötet deltog 10 tjänstemän från båda regionerna. Agendan för mötet omfattade bland annat en lägesrapport om bland annat organisationsförändringar inom inköpsenheten, utmaningar vid samordnade upphandlingar, beslutsprocesser för upphandlingar samt upphandlingsplanering.

Information på hemsida, samverkanswebb och intranät

Av Region Västmanlands hemsida framgår att Region Sörmland och Region Västmanland hanterar samordning, ledning och styrning inom området upphandling i en gemensam organisation, Inköp Sörmland Västmanland. Vidare framgår att verksamheten ansvarar för upphandling avseende bland annat läkemedel, tjänster inom sjukvård, administration och service, tandvård, IT (varor och tjänster) samt byggentreprenader.

Det finns via Region Sörmlands hemsida en särskild samverkanswebb för inköp, upphandling och fakturering. Av samverkanswebben framgår att Region Sörmland och Region Västmanland har en gemensam inköpsfunktion i syfte att samordna inköpsvolymer från flera verksamheter och teckna avtal med olika leverantörer. Här återfinns även länkar till inköpspolicy och riktlinjer för inköp och upphandling vilka redogörs för senare i denna rapport (frågeställning 3).

Vi har inom ramen för förstudien tagit del av skärmdumpar från Region Västmanlands intranät. På intranätet finns information om inköp, upphandling och avtal. Här finns information om hur verksamheten kan kontakta den gemensamma inköpsfunktionen samt vad som är viktigt att tänka på som köpare.

[4] Avser ett utdrag ur slutrapport E-stelle projektet 20214, daterad 2014-05-08.

Bland annat framgår att köpare ska använda upphandlade leverantörer med länk till *Avtalskatalogen*[5] där avtalen hittas. Det finns även information om inköp inom olika beloppsgränser såsom 0–100 000 kr, inköp och investering avseende medicinteknisk utrustning som räknas som investering samt inköpsutbildning.

Av skärmdumparna kan även utläsas att det finns en länk till en upphandlings- och avtalsplan som innehåller information om pågående och planerade upphandlingar samt löptider för ingångna avtal, sorterade utifrån region och kategoriområde. Även här återfinns länkar till inköpspolicy och riktlinjer för inköp och upphandling.

Inköpsfunktionens uppdrag och ansvar i praktiken

De intervjuade från såväl den gemensamma inköpsfunktionen som från Region Västmanland ger en samstämmig bild av att den gemensamma inköpsfunktionens uppdrag formellt sätt är tydligt reglerad genom reglementet. Inköpsnämnden har ett övergripande ansvar för all inköps- och upphandlingsverksamhet, med undantag för varuförsörjning. Däremot anger de intervjuade att tydligheten i funktionens uppdrag inte fullt ut omsätts i praktiken.

Vid intervju med representanter från inköpsfunktionen anges att ansvars- och rollfördelningen inte är närmare konkretiserad genom exempelvis detaljerade tjänstebeskrivningar eller kompletterande styrdokument. Inköpsrådet, som finns definierat i samverkansavtalet, utgör en formell samverkansyta men har enligt uppgift inte fullt ut motsvarat behovet av styrning och koordinering. Inköpsrådet har istället fungerat som ett komplement till mer direkta relationer med verksamheterna. Styrningen beskrivs utgå från informella strukturer, relationer och dialog mellan centrala aktörer i verksamheterna.

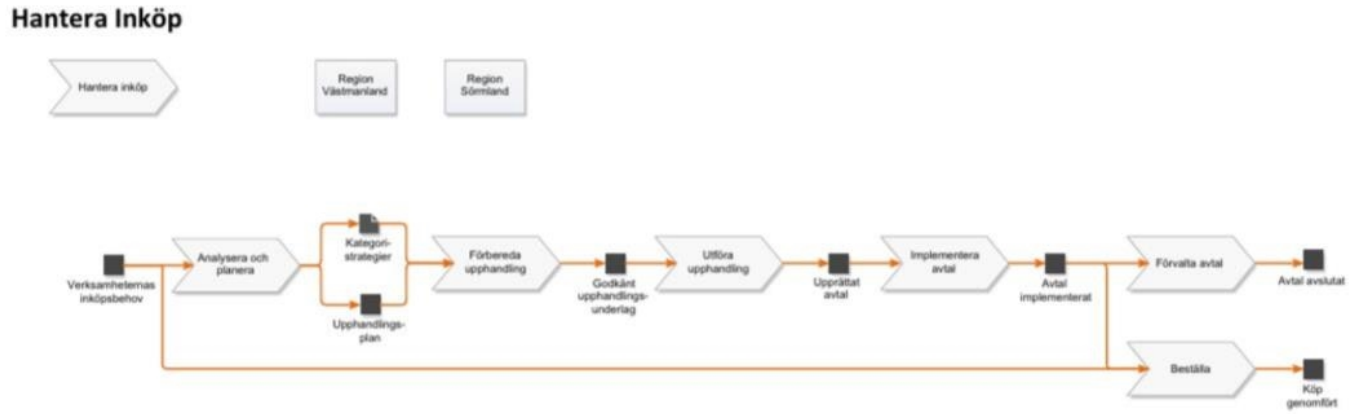
De intervjuade från Region Västmanland ger uttryck för att det råder otydligheter kring roller, ansvar och arbetssätt i det operativa arbetet. Det saknas i stor utsträckning tydliga processer för hur upphandlingar ska planeras, initieras, prioriteras och genomföras. Detta medför att ansvaret i praktiken ofta flyttas över till verksamheterna. Effekten är att verksamheterna själva behöver initiera, driva och samordna upphandlingar, vilket inte överensstämmer med det formella uppdraget. Därtill påtalas att samordning inte sker på det sätt som finns angivet i inköpsnämndens ansvar. Även gränsdragningen med varuförsörjning anges vara svår vilket skapar otydlighet mellan nämnden och förvaltningarna.

Processkarta inköpsprocessen och inköpsfunktionens rutiner och arbetssätt

Under granskningen har vi tagit del en upprättad övergripande processkarta för inköpsprocessen. Processkartan är upprättad under år 2025 och är gemensam för både Region Sörmland och Region Västmanland. I figur 1 nedan återfinns den övergripande processkartan.

[5] Digitalt register där regionernas upphandlade avtal finns samlade.

Figur 1. Övergripande processkarta inköpsprocessen, gemensam för Region Sörmland och Region Västmanland.



Av figur 1 framgår att inköpsprocessen börjar med verksamheternas inköpsbehov och omfattar olika delar från analys och planering, förbereda upphandling till att implementera och förvalta avtal. För de olika delarna i inköpsprocessen finns mer detaljerade processkartor, exempelvis för upphandling, avrop/ direktupphandling, implementering av avtal och förvalta avtal.

Vid intervju med representanter från inköpsfunktionen anges att processkartorna finns beskrivna i Region Västmanlands ledningssystem samt tillgängliga på respektive regions intranät. De intervjuade beskriver att processen från behov till genomförd upphandling initieras av verksamheten via ett formulär (upphandlingsuppdrag), följt av planering, projektgenomförande och slutligen avtalstecknande. Det ifyllda formuläret anges utgöra grunden för planering av inköp. Ansvaret för vissa delar av processen, exempelvis behovsanalyser samt frågor kring informationssäkerhet och fackliga frågor, anges ligga på verksamheten. Det innebär i sin tur att den gemensamma inköpsfunktionen är beroende av ett aktivt deltagande från verksamheterna i processen.

Vid intervjun med inköpsfunktionen anges vidare att en viktig del i inköpsprocessen efter avtalstecknande är att implementera avtalet i verksamheten under avtalsperioden, ett arbete som anges skilja sig åt beroende på avtalets karaktär och omfattning. För vissa avtal (exempelvis e-handel eller frekventa inköp) handlar implementeringen om att säkerställa att avtal integreras i beställningssystem och fungerar operativt med rätt priser och villkor, medan andra avtal (exempelvis större investeringar) kräver mer omfattande införandeinsatser. Implementering anges vara nära kopplad till verksamheten och ansvaret ligger inte enbart på inköpsfunktionen utan även på berörd verksamhet, särskilt genom rollen som avtalsansvarig/avtalsägare. Därtill krävs även ett löpande arbete med avtalsuppföljning under avtalsperioden.

Flertalet av de intervjuade från Region Västmanland ger uttryck för att de upplever att det föreligger en skillnad i stödet mellan de olika regionerna. Av intervjusvar från inköpsfunktionen framkommer att den största skillnaden i inköpsverksamheten mellan Region Sörmland och Region Västmanland är e-handelsfunktionen där Region Västmanland har systemförvaltaransvaret för ekonomisystemet

Agresso. I övrigt anges att arbetssättet inom inköpsfunktionen präglas av ambitionen att verka enhetligt gentemot båda regionerna. Enligt uppgift ska rutiner, processer och stöd i grunden vara lika gentemot både Region Sörmland och Region Västmanland. Samtidigt framkommer att det i praktiken finns vissa skillnader, främst kopplade till olika systemstöd såsom e-handelssystem och ledningssystem. Inköpsfunktionen publicerar information på flera webbplatser, dels på respektive regions intranät dels på samverkanswebben. Det medför ett mer komplext handläggningsförfarande och i vissa fall behöver enheten göra samma sak flera gånger. Enligt uppgift kan det skapa ineffektivitet och öka risken för otydligheter.

Påtalade brister och pågående utvecklingsarbete vid intervjuer

Flertalet av de intervjuade verksamhetsföreträdarna från Region Västmanland framhåller att det föreligger ett antal brister i inköpsverksamheten. En återkommande brist som lyfts är samordning mellan regionerna, trots ett uttalat krav om samordnade upphandlingar. Ansvarsfördelningen för att identifiera samordningsmöjligheter beskrivs vara otydlig, och i praktiken faller detta ofta på enskilda medarbetare i verksamheterna. Detta medför att samverkan i hög grad blir personberoende i stället för systematisk och strukturerad.

Av intervjusvar från Region Västmanland framkommer även att upphandlingsplanering och kopplingen till investeringsprocessen är otillräcklig. Trots att verksamheterna ofta har god planeringshorisont och tydliga behov saknas motsvarande planering inom inköpsfunktionen, vilket leder till att upphandlingar inte initieras i tid. Detta skapar förseningar och i vissa fall akuta lösningar. Ytterligare utmaningar som påtalas är inköpsfunktionens resurs- och kompetensbrist, inklusive hög personalomsättning, samt avsaknad av fungerande arbetssätt för avtalsförvaltning och uppföljning.

Vid intervju med representanter från inköpsfunktionen beskrivs att det pågår ett utvecklingsarbete rörande planering och genomförande av upphandlingar i rätt tid. Under inledningen av år 2026 har upphandlingsplaner och avtalsplaner upprättats i *Power BI*[6] i syfte att öka framförhållningen och skapa bättre överblick över kommande behov. Vid uppföljning med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland bekräftas att det föreligger kännedom om att det finns upprättade upphandlings- och avtalsplaner i *Power BI*. Men på grund av tekniska brister har dock verksamheterna inom Region Västmanland inte tillgång till alla funktioner i systemet. Inköpsfunktionen arbetar även med att i dialog med verksamheterna fånga upp långsiktiga behov, exempelvis genom att efterfråga planering flera år framåt. Trots detta framhålls att det fortfarande finns utmaningar i att säkerställa att upphandlingar initieras i tillräckligt god tid.

Vidare beskrivs att inköpsfunktionen har begränsade förutsättningar att möta den samlade efterfrågan av resurser. Bemanningen motsvarar inte fullt ut behovet, vilket i vissa fall har hanterats genom användning av interimskonsulter. De intervjuade påtalar att detta i sin tur riskerar att påverka enhetlighet och kvalitet i arbetssättet, samt möjligheten att upprätthålla interna processer. Enligt uppgift har inköpschefen fått i

[6] Plattform för analys och visualisering av data.

uppdrag från nämnden att arbeta med att rekrytera och bibehålla personal för att minska antalet konsulter. En utmaning som påtalas är Region Västmanlands nya regionsjukhus, där arbete pågår med att bygga upp resurser kopplat till investeringsprojektet. För närvarande finns tre personer avsatta för arbetet, men behovet bedöms vara större. Enligt uppgift pågår samtal om hur resurserna ska dimensioneras framåt. Det anges även att Region Sörmland har valt en annan modell där ett större ansvar läggs på byggentreprenören.

Av intervjusvar från inköpsfunktionen framkommer även att olika beslutsprocesser, politiska prioriteringar och verksamhetsstrategier mellan regionerna försvårar möjligheten till samordning, exempelvis när regionerna organiserar sina verksamheter på olika sätt eller har olika behov. Detta innebär att samordning inte alltid är möjlig eller ändamålsenlig, trots ambitionen att arbeta med samordning av upphandlingar.

Revision av den gemensamma nämndens ändamålsenlighet och intern kontroll

I bilaga 1 återfinns en sammanställning av de granskningar av den gemensamma inköpsnämnden som har genomförts de förtroendevalda revisorerna i Region Sörmland under de senaste 3 åren. Dessa granskningar har omfattat följande områden:

- Inköpsnämndens arbete med avtalsuppföljning
- Regionens hantering av direktupphandling
- Inköpsnämndens arbete mot välfärdsbrottslighet
- Samordnade upphandlingar
- Årsgranskningar för åren 2023-2025 som underlag för revisorernas ansvarsprövning

Syftet med genomförda granskningar har främst varit att bedöma om nämnden har bedrivit en ändamålsenlig verksamhet och om den interna kontrollen varit tillräcklig. De samlade bedömningar som har lämnats i de genomförda granskningarna visar att den gemensamma inköpsnämndens verksamhet i flera avseenden är ändamålsenlig i sin formella utformning och bedrivs i huvudsak i enlighet med mål och beslut, men att det finns återkommande brister i styrning, uppföljning och intern kontroll. Granskningarna pekar på brister i uppföljning av avtal och leverantörer. Vidare framgår att roller och ansvar i samverkansorganisationen inte alltid är tillräckligt tydliggjorda, vilket påverkar effektiviteten i avtalsuppföljning och leverantörsstyrning.

De senaste årsgranskningarna visar att den interna styrningen och kontrollen i huvudsak bedöms som tillräcklig, men att det fortsatt finns behov av att utveckla riskhantering, internkontrollplaner samt rutiner för att hantera målavvikelser, vilket indikerar ett kvarstående utvecklingsbehov kopplat till den interna kontrollen.

Den gemensamma inköpsnämnden har inkommit med svar kopplat till genomförda granskningar med undantag av årsgranskningarna. Sammantaget visar svaren att nämnden genomgående avser att åtgärda bristerna genom att utveckla styrdokument, tydliggöra ansvar och roller i

samverkansorganisationen samt stärka uppföljning, riskhantering och intern kontroll, ofta i samverkan mellan regionerna.

Styrningsuppdraget

Regiondirektörerna i Region Västmanland och Region Sörmland har i oktober 2024 ingått ett uppdragsdirektiv *Tydligare styrning, planering och uppföljning av Region Sörmland/Västmanlands inköp.* Av direktivet framgår att uppdraget syftar till att förtydliga inköps uppdrag, ansvar och mandat, främja en strategisk dialog mellan regionernas ledningar, förbättra samverkan och uppföljning samt uppdatera styrande dokument. Dessa åtgärder förväntas leda till positiva ekonomiska effekter, fler samordnade upphandlingar, förbättrad uppföljning och en mer effektiv inköpsverksamhet.

I uppdragsdirektivet hänvisas till två granskningar av inköpsnämnden som genomförts av regionrevisionen under år 2023. Dessa omfattar granskningen kring inköpsnämndens uppdrag, mål och förutsättningar samt granskningen avseende inköpsnämndens arbete med avtalsuppföljning, se vidare i bilaga 1. Sammantaget framgår det av direktivet att dessa granskningar visar på brister i övergripande styrning, otydlig ansvarsfördelning samt avsaknad av strategisk dialog och tydliga förväntningar från huvudmännen. Vidare saknas styrdokument och strukturer för avtals- och leverantörsuppföljning, vilket hämmar utvecklingen. Nämnden behöver ta fram konkreta och mätbara mål och strategier för att utveckla samverkan mellan regionerna och för att utveckla samverkan mellan inköpsverksamheten och verksamheterna. Det finns även behov av att ta fram en tydlig struktur för det operativa arbetet med avtals- och leverantörsuppföljningar inklusive resursavsättning, för uppföljningsarbetet.

Styrningsuppdraget har tilldelats inköpschefen tillsammans med interna resurser såsom enhetschefer, inköpsstrateg, kategoriledare, inköpscontroller och verksamhetsutvecklare. Uppdraget ska genomföras under perioden 1 november 2024 till 30 juni 2025 och avslutas genom att uppdragstagaren lämnar en slutrapport till regiondirektörerna. Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare för inköpsfunktionen har en viktig del i uppdraget varit att ta fram en ny inköpspolicy och riktlinjer för inköp. Någon slutrapport har ännu inte upprättats med anledning av beslut om inköpspolicy har förskjutits och fattats först under år 2026. Arbete med framtagen inköpspolicy och riktlinjer för inköp beskrivs närmare under frågeställning 3.

Slutsatser

Förstudien visar att den gemensamma inköpsfunktionens uppdrag, ansvar och samverkan är tydligt reglerade genom reglemente, samverkansavtal och kompletterande styrdokument. Därutöver finns etablerade forum för dialog och samordning, där inköpsrådet utgör en central del, samt gemensamma processkartor och informations- och stödfunktioner tillgängliga via intranät och samverkanswebb.

Vid intervjuer framhålls samtidigt att den formella ansvarsfördelningen inte fullt ut omsätts i det praktiska arbetet. Roller, ansvar, rutiner och arbetssätt uppges i vissa delar vara otydliga och samverkan beskrivs till stor del ske genom dialog och informellt etablerade relationer snarare än genom formaliserade processer. Detta medför att verksamheterna i praktiken får en omfattande roll i upphandlingsprocessen.

Samtidigt framgår att inköpsprocessen omfattar flera moment där verksamheterna har en central roll, bland annat behovsanalys, kravställning, specialistbedömningar samt implementering och uppföljning av avtal. Ett aktivt deltagande från verksamheterna är därmed en förutsättning genom hela processen, från identifierat behov till avtalsförvaltning. Det kan i sin tur medföra ökad arbetsbelastning på verksamheterna och risk för ineffektiva arbetssätt och personberoende.

Förstudien visar vidare att samordningen mellan regionerna påverkas av skillnader i organisation, beslutsprocesser, verksamhetsbehov och systemstöd. Trots ambitionen att arbeta utifrån gemensamma processer kvarstår vissa skillnader, bland annat avseende systemmiljöer och administrativa stödprocesser. Hanteringen av information och processer i flera parallella system och informationskanaler medför dessutom en ökad administrativ komplexitet för inköpsfunktionen.

Intervjuerna ger delvis olika bilder av hur den gemensamma inköpsfunktionen fungerar i praktiken. Verksamhetsföreträdare för Region Västmanland beskriver att verksamheterna i hög grad behöver initiera och driva upphandlingar, medan företrädare för inköpsfunktionen framhåller att det finns etablerade strukturer och arbetssätt som ännu inte är fullt ut implementerade eller tillämpade. De utmaningar som lyfts i intervjuerna kopplas bland annat till planering, samordning och resursförsörjning. Samtidigt pågår ett utvecklingsarbete för att stärka planering, genomförande och kompetensförsörjning inom den gemensamma inköpsfunktionen.

Sammantaget visar förstudien att den gemensamma inköpsfunktionen utgår från en etablerad samverkansmodell med gemensam styrning, processer och stödfunktioner, samtidigt som frågor rörande utmaningar kring ansvarsfördelning, samordning, planering och operativa arbetssätt återkommer såväl i intervjuer som i tidigare genomförda granskningar och pågående utvecklingsarbeten.

Arbete med riskanalyser kopplat till nuvarande organisering

Frågeställning 2: Hur arbetar Region Västmanland med riskanalyser för att identifiera riskområden eller sårbarheter kopplade till nuvarande organisering av inköp och upphandling?

Iakttagelser

Regionstyrelsen i Region Västmanland - internkontrollplaner och dokumenterad riskanalys
Vi har tagit del av regionstyrelsens internkontrollplan för år 2025[7] respektive år 2026[8]. Risker kopplat till inköp finns i internkontrollplanerna för respektive år.

Av internkontrollplanerna framgår att regionstyrelsen och nämnder årligen ska upprätta en särskild plan för granskning och uppföljning av den interna kontrollen. I regionstyrelsens internkontrollplan finns ett

[7] Antagen av regionstyrelsen i Region Västmanland 2024-10-01 § 163.
[8] Antagen av regionstyrelsen i Region Västmanland 2025-09-30 § 168.

antal risker sammanställda i tabellform innehållande beskrivning av risk, granskningsområde, berörda styrdokument, metod för granskning samt uppgift om ansvarig för granskningen och när granskningen ska vara klar. I internkontrollplanen för år 2025 respektive år 2026 finns en risk kopplat till bristande avtalstrohet vid inköp. Kopplat till denna risk ska kontroll ske av att inköp sker utifrån upphandlade eller direktupphandlade avtal. Däremot föreligger inga risker kopplat till nuvarande organisering av inköp och upphandling i regionstyrelsens internkontrollplaner.

Vi har inom ramen för förstudien tagit del av en dokumenterad riskanalys som utgjort underlag inför regionstyrelsens beslut om internkontrollplan för år 2026. Av den dokumenterade riskanalysen framgår flera risker kopplat till inköp, bland annat mutor/bestickning vid inköp, brister i lagefterlevnad och interna riktlinjer vid inköp, inköpsbehov som ej identifieras i tid och bristande avtalstrohet med ekonomiska konsekvenser. Av riskanalysen framgår att åtgärder pågår för att stärka avtalstrohet, förbättra avtalsuppföljning och strategiska inköp, samt säkerställa att beslut fattas av rätt personer, bland annat via nya styrdokument och informationsinsatser.

En identifierad risk som har bäring på nuvarande organisering kring inköp och upphandling är risken för brister gällande lagefterlevnad och interna riktlinjer vid inköp. Bakomliggande orsaker till denna risk anges bland annat vara bristande stöd från inköpsenheten och att avtalsuppföljning inte sker i tillräcklig omfattning. Kopplat till denna risk beskrivs att åtgärder pågår i förvaltningarna och i samarbete med inköpsenheten. Det görs även gällande att avtalscontroller ska anställas under inköpsenheten.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland framkommer att regionen arbetar med riskanalyser inom ramen för internkontroll och styrning, där risker kopplade till inköp och upphandling identifieras och rapporteras. Det framkommer att risker lyfts både inom ordinarie riskanalyser och i särskilda forum, exempelvis inom internkontrollarbetet.

Gemensam inköpsnämnd - internkontrollplaner och riskanalyser

Vi har tagit del av den gemensamma inköpsnämndens verksamhetsplan med budget för år 2025-2027[9] respektive år 2026-2028[10], som inkluderar nämndens internkontrollplan. Risker kopplat till upphandling och inköp finns i båda internkontrollplanerna.

I inköpsnämndens internkontrollplaner finns ett antal risker sammanställda i tabellform innehållande beskrivning av risk och kontrollmål. Däremot finns inga uppgifter om kontrollmoment samt uppgift om ansvarig och tidsplan. I internkontrollplanen för år 2026 lyfts risken kopplat till att villkor i upphandlade avtal inte efterlevs. Vidare lyfts risker kopplat till att varuförsörjningen påverkar inköpsnämndens möjligheter att fullfölja sitt uppdrag samt att förändringsarbetet leder till minskad produktivitet samt ökad personalomsättning och därmed kompetensbrist. Införande av nya arbetssätt inom inköpsverksamheten

[9] Antagen av inköpsnämnden 2025-12-05 § 36.
[10] Antagen av inköpsnämnden 2024-12-06 § 28.

kopplat till avtalsförvaltning, mätning av personalomsättning samt översyn av samverkan med varuförsörjningen anges som åtgärder för att möta dessa risker.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för den gemensamma inköpsfunktionen framkommer att inköpsnämndens arbete med riskanalyser i huvudsak sker inom ramen för Region Sörmlands övergripande system för intern kontroll. De riskanalyser som görs är på mer övergripande nivå utifrån COSO-modellen, vilket innebär att analyserna inte i någon större utsträckning fånga specifika risker i inköps- och upphandlingsprocessen på operativ nivå.

Iakttagelser vid intervju med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland
Vid intervjun med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland lyfts ett antal riskområden kopplat till nuvarande organisering:

- **Genomföranderisker**: Upphandlingar genomförs inte i tid, vilket riskerar att påverka verksamhetens förmåga att leverera, exempelvis i samband med investeringar i medicinteknisk utrustning.

- **Kompetensrisker:** Bristande stödfunktioner riskerar att leda till att särskilda krav och regelverk inom exempelvis informationssäkerhet, miljö, beredskap och andra sakområden, inte beaktas i tillräcklig utsträckning i upphandlingsprocessen.

- **Avtalsrisker**: Bristande upphandlingsstöd riskerar att leda till avsteg från avtal och ökade inköp utanför avtal.

- **Ekonomiska risker**: Otillräcklig styrning och uppföljning innebär risk för bristande kostnadskontroll och ineffektiva inköp.

- **Regelefterlevnadsrisker**: Bristande stöd från inköpsfunktionen kan leda till att lagar och interna riktlinjer inte följs.

Det framhålls även att det finns en risk att verksamheter, på grund av bristerna i inköpsprocessen, i praktiken tar över ansvar eller använder alternativa lösningar, exempelvis konsulter. Detta riskerar att ytterligare försvaga styrning och kontroll.

Iakttagelser vid intervju med inköpsfunktionen
De intervjuade från inköpsfunktionen påtalar att det finns ett antal risker kopplade till nuvarande organisering. En risk är kopplad till förtroende och legitimitet, särskilt i relation till att inköpsfunktionen är organiserad i en annan region, vilket kan skapa upplevt avstånd mellan parterna. En annan identifierad risk är kopplad till att arbeta i flera parallella systemstöd, vilket är resurskrävande och kan leda till svårigheter att skapa helhetsbilder av inköpsbehov. Även olika strategiska inriktningar i regionerna

påverkar möjligheten till samordning, exempel som nämns är labbverksamhet i egen regi eller byggnation av nytt sjukhus i Region Västmanland. Samtidigt framkommer att det finns en uppsida med nuvarande organisering bland annat genom att olika funktioner från de båda regionerna träffas tillsammans. Det bidrar i sin tur till diskussioner kring andra samverkansmöjligheter. Därtill pågår utvecklingsinsatser som indirekt stärker riskhanteringen, såsom arbete med att identifiera välfärdsbrottslighet i upphandlingar. Detta beskrivs som ett område där Region Västmanland ligger långt framme och där medarbetare inom inköpsfunktionen arbetar med dessa frågor.

Vid intervjun med inköpsfunktionen beskrivs vidare att den nyligen upprättade inköpspolicyn, som beskrivs närmare senare i denna rapport under frågeställning 3, har upprättats i syfte att förtydliga ansvar kring bland annat avtalsförvaltning. Därtill pågår rekrytering av en avtalscontroller för att stärka arbetet kring avtalsförvaltning och uppföljning.

Särskilt kring rapportering och hantering av påtalade brister och risker
De intervjuade från regionens verksamheter beskriver att identifierade brister och risker i inköpsprocessen inte hanteras på ett systematiskt sätt. Det anges saknas en tydlig mottagare och struktur för hantering av identifierade risker. Även om risker lyfts vidare inom organisationen ger de intervjuade uttryck för att de i många fall “stannar” i systemet utan att leda till konkreta åtgärder. Enligt uppgift saknas ett system för avvikelsehantering som stöd i inköpsprocessen för att på ett strukturerat sätt dokumentera och följa upp noterade brister och risker.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för inköpsfunktionen framkommer att Region Sörmland använder systemstödet *Synergi* för avvikelsehantering. Inom inköpsfunktionen finns det två personer som hanterar inköpsverksamhetens inkomna ärenden. All kommunikation och återkoppling sker via systemet och när ett ärende avslutas sker återkoppling med automatik till den som registrerat ärendet. Vid uppföljning med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland framkommer att även Region Västmanland använder *Synergi* för avvikelsehantering. Det finns däremot inte några gemensamma arbetssätt för detta med Region Sörmland och den gemensamma inköpsfunktionen. Det anges därav föreligga ett utvecklingsområde kopplat till avvikelsehantering mellan parterna.

Slutsatser

Regionstyrelsen i Region Västmanland arbetar med riskanalyser inom ramen för internkontrollarbetet. Flera risker kopplade till inköp och upphandling har identifierats, såsom bristande avtalstrohet, otillräcklig lagefterlevnad, mutor och bestickning samt brister i avtalsuppföljning. Av den dokumenterade riskanalysen inför 2026 års internkontrollplan framgår även att vissa bakomliggande orsaker är kopplade till nuvarande organisering, exempelvis bristande stöd från inköpsfunktionen och otillräcklig avtalsuppföljning. I förstudien har framkommit att regionen identifierat ytterligare riskområden kopplade till organiseringen, såsom försenade upphandlingar, bristande kostnadskontroll, svårigheter att säkerställa regelefterlevnad samt negativa konsekvenser för arbetsmiljön.

Den gemensamma inköpsnämnden arbetar med riskanalyser inom ramen för Region Sörmlands övergripande system för intern kontroll. Identifierade risker omfattar bland annat bristande efterlevnad av upphandlade avtal, påverkan på varuförsörjningen samt risker för kompetensförsörjning och produktivitet i samband med förändringsarbete. Av intervjuer framgår dock att riskanalyserna i huvudsak genomförs på en övergripande nivå utifrån COSO-modellen och i begränsad omfattning fångar operativa risker i inköps- och upphandlingsprocessen. Inköpsfunktionen har samtidigt identifierat risker som är direkt kopplade till den gemensamma organiseringen, bland annat utmaningar kopplade till att parterna är organiserade i separata regioner, användning av flera parallella systemstöd samt olika strategiska prioriteringar i regionerna.

Förstudien visar även att Region Sörmland har etablerade arbetssätt för avvikelsehantering genom systemstödet Synergi vilket inkluderar den gemensamma inköpsfunktionen, men att motsvarande arbetssätt inte är samordnade med Region Västmanland. Det begränsar förutsättningarna för att identifierade brister och risker leder till konkreta åtgärder. Därav finns det ett utvecklingsområde avseende gemensamma arbetssätt för avvikelsehantering mellan Region Västmanland och inköpsfunktionen.

Regiongemensamma och regionspecifika riktlinjer

Frågeställning 3: Finns det fastställda regiongemensamma respektive regionspecifika riktlinjer som stöd i inköps- och upphandlingsprocessen?

Iakttagelser

Regiongemensamma riktlinjer

Vi har inom ramen för förstudien tagit del av en inköpspolicy samt riktlinjer för inköp som är gemensamma för både Region Sörmland och Region Västmanland. Dessa finns beskrivna nedan.

Inköpspolicy

Inköpspolicy för Region Sörmland och Region Västmanland[11], beslutad av respektive regionfullmäktige, omfattar en beskrivning av syfte med policyn, grundläggande förutsättningar och styrande principer samt ansvarsfördelning för regionernas inköp. Syftet med policyn och tillhörande riktlinjer är att styra regionernas inköp. Av dokumentet framgår att inköpspolicy och riktlinjer ska kompletteras av regler och instruktioner på regionernas intranät. Inköpspolicyn gör gällande att ansvarig nämnd för inköpsverksamheten sammanställer en årlig uppföljning av inköpsarbetet. Vidare framgår att

[11] Beslutad av regionfullmäktige i Region Sörmland 2026-02-10 § 26 respektive Region Västmanland 2026-02-10 § 24.

inköpspolicyn ska utvärderas och beslutas minst en gång per mandatperiod samt revideras löpande vid behov.

Av inköpspolicyns styrande principer för upphandling framgår bland annat att regionerna ska samordna sitt inköpsbehov samt följa angivna beställningsvägar, göra inköp på upphandlade avtal samt genomföra inköp i enlighet med angiven inköpsprocess. Inköpspolicyn omfattar även bestämmelser rörande ansvarsfördelning för bland annat regionstyrelse och ansvarig nämnd för inköpsverksamheten. Det görs gällande att regionstyrelsen ansvarar för att initiera upphandlingar i enlighet med gällande delegationsordning och ansvarig nämnd för inköpsverksamheten ansvarar för att besluta om det strategiska inköpsarbetet samt för en central organisation för inköp och upphandling. Vidare finns även ansvarsfördelning för nämnderna, budgetansvariga och medarbetare beskrivna i inköpspolicyn.

Riktlinjer för inköp

Riktlinjer för Region Sörmlands och Region Västmanlands inköp[12]*,* beslutad av regionstyrelsen i respektive region, omfattar grundläggande förutsättningar för inköp och styrande principer samt beskrivningar rörande att genomföra inköp och att förvalta avtal. Av riktlinjerna framgår att dokumentet beskriver övergripande hur regionerna ska genomföra inköp och att fastställd inköpspolicy och riktlinjerna ska kompletteras med regler och instruktioner på regionernas intranät.
Av riktlinjerna framgår att inköpsverksamheten ska sammanställa en upphandlingsplan utifrån regionernas gemensamma behov för att möjliggöra strategiskt och samordnat inköpsarbete. Samordning ska ske där det finns gemensamma behov men innebär inte att samordning alltid ska ske. Om verksamhet motsätter sig samordning tas frågan vidare i ordinarie linjeorganisation. Vidare framgår att varje nämnd ansvarar för att följa upp avtal och arbeta med avtalstrohet. Som stöd till verksamheter tillgängliggör inköpsverksamheten upphandlade avtal via avtalsdatabas och verkar för att möjliggöra elektroniska beställningar.

Iakttagelser vid intervjuer

Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare för såväl Region Västmanland som för den gemensamma inköpsenheten fattar respektive regionfullmäktige beslut om policys och respektive regionstyrelse fattar beslut om riktlinjer. I samband med att respektive regionstyrelse beredde ärende om ny inköpspolicy till regionfullmäktige fastslog styrelsen även riktlinjer för inköp. I respektive regionstyrelses beslut om riktlinjer framgår att dessa godkänns under förutsättning att respektive fullmäktige beslutar att godkänna framtaget förslag till inköpspolicy. Beslut om riktlinjer för inköp skedde i september 2025 och beslut om inköpspolicy skedde först i februari 2026, vilket har inneburit att det har funnits nya riktlinjer för en period som inte hade stöd i en inköpspolicy.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för inköpsfunktionen beskrivs att den nyligen beslutade inköpspolicyn och tillhörande riktlinjer som gäller båda regionerna syftar till att skapa en gemensam grund och stärka styrningen av inköpsverksamheten. Implementering pågår och inkluderar informations-

[12] Beslutad av regionstyrelsen i Region Sörmland 2025-09-02 § 171 respektive Region Västmanland 2025-09-02 § 153.

och utbildningsinsatser samt utveckling av arbetssätt och kontroller. Bland annat planeras tydligare krav på leverantörskontroller, utvecklade rutiner för direktupphandling samt förbättrade möjligheter att följa upp inköpsmönster genom analysverktyg. Implementeringsarbetet anges vara i ett tidigt skede främst som en konsekvens av en förskjuten tidsplan. Implementeringsprojekt beskrivs pågå i syfte att skapa regiongemensamma strukturer med regler och rutiner.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av skärmdumpar avseende ännu ej publicerad information på Region Västmanlands intranät. Av dessa skärmdumpar konstaterar vi att de innehåller mer detaljerad information än tidigare rörande inköpsverksamheten, arbetsgång vid inköp samt olika steg i hur inköp under 100 000 kr ska ske. Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare för inköpsfunktionen är publiceringen beroende av det införandeprojekt av rutiner och arbetssätt som pågår som en del av styrningsuppdraget (som beskrivits tidigare i rapporten under frågeställning 1). Avsikten är att framtagna rutiner ska finnas publicerade på respektive regions intranät vid årsskiftet 2026/2027.

De intervjuade från inköpsfunktionen ger uttryck för att skrivningen i riktlinjen, rörande att om verksamheten motsätter sig samordning tas frågan vidare i ordinarie linjeorganisation, är något otydlig. Enligt uppgift dokumenteras dessa ärenden för att möjliggöra uppföljning och analys.

Med anledning av att inköpspolicyn är fastställd först i februari 2026 har ansvarig nämnd ännu inte hunnit göra någon årlig uppföljning av inköpsarbetet. Enligt uppgift har dock nämnden följt verksamheten genom muntliga återrapporteringar och information vid nämndens sammanträden. Vidare anges att det ännu inte är fullt ut klarlagt hur efterlevnaden av policy och riktlinjer ska följas upp på längre sikt. Detta kopplas delvis till osäkerheten kring framtida organisationsform, som redogörs för senare i denna rapport under frågeställning 4.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland anges att det finns fastställda styrande dokument i form av en gemensam inköpspolicy, riktlinjer och en dokumenterad inköpsprocess. Dessa utgör den formella grunden för hur inköp och upphandling ska bedrivas. Flertalet av de intervjuade ger dock uttryck för att de upplever styrningen kring inköp och upphandling som otillräcklig i praktiken. Inköpsprocessen beskrivs som komplex och omfattande, men styrdokumenten är inte förankrade i verksamheten varvid efterlevnaden är låg. Riktlinjerna och policyn anges vara otydliga, särskilt avseende ansvarsfördelning mellan inköpsfunktionen och verksamheterna. Verksamheternas roll och ansvar behöver tydliggöras i processen, exempelvis vilket ansvar som åligger rollen som avtalsägare samt vilket uppföljningsansvar som ligger på verksamheterna. Därtill är styrdokumenten relativt okända i organisationen och det saknas ett systematiskt arbete med att säkerställa att styrdokumenten når ut i organisationen.

De intervjuade från Region Västmanland anger att utbildningsinsatser förekommer i begränsad omfattning. I samband med chefsintroduktion sker utbildningsinsatser avseende inköp till nya chefer i organisationen men dessa är inte obligatoriska. Region Västmanland ställer heller inga krav på certifierade inköpare i verksamheten. De intervjuade påtalar att det finns behov av ett mer strukturerat

och återkommande utbildnings- och informationsarbete, och flertalet idéer på området anges vara inskickade till inköpsfunktionen.

Regionspecifika riktlinjer

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland anges att det inte finns några specifika riktlinjer framtagna för Region Västmanland. De intervjuade påtalar att sådana regionspecifika riktlinjer och rutiner skulle försvåra samverkan mellan regionerna och framhåller vikten av att ha gemensamma rutiner och arbetssätt. Det finns en tydlig gemensamma processkarta framtagen för regionernas inköpsprocess, som behöver kompletteras med tydliga roller och ansvar kopplat till inköpsfunktionen och verksamheterna samt med förväntningar på stödfunktionerna.

Slutsatser

Det finns fastställda regiongemensamma styrdokument i form av en gemensam inköpspolicy och riktlinjer för inköp som gäller för både Region Västmanland och Region Sörmland. Dokumenten reglerar grundläggande principer, ansvarsfördelning och krav för inköps- och upphandlingsverksamheten inklusive avtalsförvaltning och uppföljning och syftar till att skapa en gemensam styrning och ett gemensamt arbetssätt.

I förstudien har det framkommit att implementeringen av inköpspolicyn och riktlinjerna fortfarande befinner sig i ett tidigt skede. De strukturer som ska stödja tillämpningen är ännu inte fullt etablerade. Kompletterande regler, rutiner och instruktioner på regionernas intranät är under framtagande, vilket är ett arbete som leds av inköpsfunktionen. Det är ännu inte klarlagt hur efterlevnaden ska följas upp långsiktigt.

Vidare har framkommit att styrningen kring inköp och upphandling upplevs som otillräcklig och styrdokumenten är inte fullt ut förankrade i Region Västmanlands verksamheter. Ansvarsfördelningen mellan inköpsfunktionen och verksamheterna upplevs i vissa delar vara otydlig och kännedomen om styrdokumenten beskrivs som begränsad. Även utbildnings- och informationsinsatserna uppges vara begränsade.

Region Västmanland har inte några fastställda regionspecifika riktlinjer för inköp och upphandling utöver de regiongemensamma styrdokumenten. I stället betonas vikten av gemensamma riktlinjer och arbetssätt för att möjliggöra samverkan mellan regionerna. Samtidigt framkommer ett behov av att förtydliga roller, ansvar och förväntningar i den gemensamma inköpsprocessen.

Förändringar i samarbetet

Frågeställning 4: Vilka förändringar finns planerade rörande samarbetet kring inköp och upphandling med Region Sörmland?

Iakttagelser

Av intervjusvar från regionstabsdirektören i Region Västmanland framkommer att förändringar i den politiska organisationen kommer att ske inför nästa mandatperiod. Beslut har redan fattats av regionfullmäktige i Region Västmanland och beslut av regionfullmäktige i Region Sörmland anges ske efter sommaren 2026. Första regionfullmäktige efter sommaren äger rum den 15 september 2026.

Av regionfullmäktiges (Region Västmanland) sammanträdesprotokoll 2026-04-21 § 90 framgår att fullmäktige har beslutat att fastställa den politiska organisationen för mandatperioden 15 oktober 2026 till 14 oktober 2030. Av ärendebeskrivningen i protokollet framgår att den gemensamma inköpsnämnden med Region Sörmland föreslås att upphöra. Inköpssamverkan med Region Sörmland föreslås ersättas med avtalssamverkan och beslut om detta läggs fram under hösten 2026.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare för Region Västmanland anges att bakgrunden till förändringen är att den nuvarande nämndstrukturen inte skapar tillräcklig styrning och framdrift avseende inköpsverksamheten. Enligt uppgift innebär den nya samverkansformen att styrning och uppföljning av inköpsverksamheten i större utsträckning kommer kopplas till respektive regionstyrelse. Den förändrade samverkansformen förväntas skapa bättre förutsättningar för styrning, bland annat genom att inköpsfrågorna integreras tydligare i Region Västmanlands övergripande ekonomiska och strategiska styrning. De intervjuade påtalar vidare att förändringen i sig inte nödvändigtvis påverkar det operativa arbetet i verksamheterna i någon större utsträckning. Däremot finns förhoppningar om att förändringen ska möjliggöra tydligare kravställning, stärkt styrning och bättre uppföljning framöver.

Av intervjusvar från Region Västmanland framkommer att det nya avtalet fortfarande är under utformning och att frågor om arbetssätt, ansvarsfördelning och hur samarbetet praktiskt ska bedrivas återstår att klargöra. Ett utkast till avtal kommer att finnas tillgängligt efter sommaren. Beslut kommer att tas av respektive regionfullmäktige senast under december 2026 och planeras träda i kraft den 1 januari 2027.

Verksamhetsföreträdare för inköpsfunktionen bedömer att avtalssamverkan kan vara ett mer ändamålsenligt samarbetsformat. De intervjuade framhåller samtidigt risker kopplade till styrning och ansvarsfördelning då avsaknaden av en gemensam nämnd kan leda till otydlighet kring uppdrag och mandat. När styrningen i högre grad utgår från respektive regions organisation och delegationsordning ökar kraven på tydlig koordinering och hantering av juridiska frågor, exempelvis sekretess. Det finns även behov av nya former för styrning och uppföljning, exempelvis ett strategiskt forum som kan följa upp uppdraget och säkerställa gemensam riktning. Samarbetets framgång bedöms samtidigt fortsatt vara beroende av fungerande relationer, kommunikation och praktisk samverkan.

Slutsatser

Region Västmanland och Region Sörmland planerar att avveckla den gemensamma inköpsnämnden och ersätta nuvarande samverkan med en modell baserad på avtalssamverkan. Regionfullmäktige i Region Västmanland har i april 2026 fattat beslut om den nya politiska organisationen inför kommande mandatperiod, och motsvarande beslut i Region Sörmland planeras under hösten 2026. Den nya samverkansformen avses träda i kraft den 1 januari 2027.

Förändringen motiveras av att den nuvarande nämndstrukturen inte bedöms ge tillräckliga förutsättningar för styrning och utveckling av inköpsverksamheten. Ambitionen är att stärka styrning, uppföljning och kravställning genom att inköpsfrågorna i högre grad kopplas till respektive regionstyrelse och integreras i regionernas ordinarie verksamhets- och ekonomistyrning. Av intervjuerna framgår att förändringen främst förväntas påverka styrning och organisering, medan de operativa arbetsprocesserna i verksamheterna inte bedöms förändras i någon större omfattning.

Förstudien visar vidare att den framtida samverkansformen fortfarande är under utformning. Frågor om ansvarsfördelning, arbetssätt och former för styrning och uppföljning återstår att klargöra. Intervjuade företrädare för inköpsfunktionen bedömer att avtalssamverkan kan vara ett mer ändamålsenligt samarbetsformat, men pekar samtidigt på risker kopplade till otydlighet i ansvar, mandat och samordning när den gemensamma nämnden upphör. Det framhålls därför att den framtida samverkan kommer att ställa högre krav på tydliga styrformer, gemensam uppföljning och väl fungerande samarbete mellan regionerna.

Sammanfattningsvis innebär förändringen en strukturell omställning från nämndstyrning till avtalsstyrd samverkan. Pågående förändringar i styrmodell och policy beskrivs kunna skapa bättre förutsättningar framöver, men innebär samtidigt att både styrning och arbetssätt behöver vidareutvecklas.

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västmanland genomfört en förstudie av regionens arbete kring inköp och upphandling. Syftet med förstudien är att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om en eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området. Förstudien kan ses som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området.

Av genomförd förstudie framgår att det finns en formellt etablerad styrning genom den gemensamma inköpsnämnden, samverkansavtal, processkartor samt styrdokument i form av gemensam inköpspolicy och riktlinjer. Samtidigt framkommer att det finns behov av att stärka och utveckla processen kring inköp och upphandling. Ansvarsfördelning, roller och arbetssätt upplevs inte fullt ut vara tydliggjorda i den praktiska tillämpningen. Verksamheterna har en central roll i stora delar av inköpsprocessen och uppger att de i vissa fall behöver ta ett större ansvar för planering och genomförande av upphandlingar än vad den formella ansvarsfördelningen ger uttryck för.

Förstudien visar vidare att det finns utmaningar kopplade till planering, samordning och resursförsörjning inom inköpsverksamheten. Skillnader mellan regionernas organisation, systemstöd och prioriteringar beskrivs försvåra samordningen och bidra till en ökad administrativ komplexitet. Det saknas gemensamma rutiner för avvikelsehantering mellan Region Sörmland och Region Västmanland för att säkerställa en systematisk hantering av identifierade brister och risker. Samtidigt pågår flera utvecklingsinsatser för att stärka styrning, planering, avtalsförvaltning och uppföljning.

Riskanalyser genomförs inom både Region Västmanland och den gemensamma inköpsnämnden och flera risker har identifierats, bland annat avseende avtalstrohet, lagefterlevnad, avtalsuppföljning, försenade upphandlingar och bristande kostnadskontroll. Förstudien visar även att det finns behov av mer systematiska arbetssätt för att hantera identifierade risker och avvikelser mellan parterna.

Vidare framgår att Region Västmanland och Region Sörmland planerar att ersätta nuvarande samverkan genom gemensam nämnd med en modell för avtalssamverkan från och med år 2027. Förändringen syftar till att stärka styrning och uppföljning men innebär samtidigt att frågor om ansvarsfördelning, styrformer och samordning behöver tydliggöras.

Våra iakttagelser och kommentarer till frågeställningarna redovisas löpande i rapporten. Utifrån genomförd förstudie är vår rekommendation att revisorerna genomför en fördjupad granskning avseende inköp och upphandling när den framtida samverkansformen har trätt i kraft. Som ett led i detta bör arbetet med implementering av gemensam inköpspolicy och riktlinjer med tillhörande regler och rutiner följas upp för att säkerställa att roller, ansvar och arbetssätt i processen har tydliggjorts. Vi ser även ett behov av att granska regionstyrelsens arbete med styrning, intern kontroll och riskhantering inom inköpsverksamheten.

Sammanfattningsvis ser vi följande huvudsakliga risker i regionens arbete med att inköp och upphandling:

- Brister i styrning och ansvarsfördelning i inköpsprocessen mellan Region Västmanland och den gemensamma inköpsfunktionen. Verksamheterna övertar i praktiken ansvar som borde hanteras inom inköpsfunktionen eller använder alternativa lösningar, exempelvis konsulter, vilket kan försvaga styrning och kontroll över upphandlingsprocessen. Det kan även medföra ökad arbetsbelastning på verksamheterna och risk för ineffektiva arbetssätt och personberoende.

- Bristande planering och genomförande av upphandlingar. I förstudien har framkommit att inköpsbehov inte alltid identifieras i tid. Detta kan leda till försenade upphandlingar och behov av akuta lösningar. Det kan även påverka verksamheternas förmåga att genomföra investeringar och leverera verksamhet enligt plan.

- Brister i samordning av upphandlingar. Förstudien visar på att det kan föreligga skillnader i organisation, systemstöd, beslutsprocesser och prioriteringar, vilket försvårar gemensamma upphandlingar och minskar effektiviteten i samverkansmodellen.

- Bristande systematik i avvikelsehantering. Identifierade brister och risker hanteras inte systematiskt och det saknas gemensamma rutiner för avvikelsehantering mellan parterna.

Bilagor

Bilaga 1

I tabellen nedan återfinns en sammanställning av de granskningar av den gemensamma inköpsnämnden som har genomförts under de senaste 3 åren. Sammanställningen omfattar en kortfattad beskrivning av syfte, samlad bedömning av syftet och lämnade rekommendationer för respektive granskning.

Tabell 1. Sammanställning av granskningar av den gemensamma inköpsnämnden år 2023-2025.

Granskningsområde	År	Syfte	Samlad bedömning	Rekommendationer
Inköpsnämndens arbete med avtalsuppföljning	2023	Bedöma om nämnden säkerställer att uppdraget med att etablera en samverkansorganisation på lämplig nivå, som bland annat tydliggör interna roller och ansvar för att avtals-, leverantörs-uppföljning och leverantörsutveckling fullgörs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.	Nämnden säkerställer inte i tillräcklig grad att uppdraget med att etablera en samverkans-organisation på lämplig nivå (som bland annat tydliggör interna roller och ansvar för avtals-, leverantörsuppföljning och leverantörsutveckling) fullgörs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.	Efterfråga hos huvudmännen en tydlighet kring samverkans-organisationen, ta fram mål och rutiner för avtals- och leverantörsuppföljning samt förtydliga ansvarsfördelningen.
Årsgranskning	2023	Underlag för revisorernas ansvarsprövning.	Verksamheten har bedrivits utifrån mål och beslut, men nämndens arbete med målstyrning och uppföljning behöver fortsatt förbättras.	Utveckla mål och indikatorer samt upprätta rutiner för hantering av avvikelser i den interna kontrollen.
Regionens hantering av direktupphandling	2024	Bedöma om regionstyrelsen och nämnderna säkerställer att verksamheterna följer lagstiftningen för direktupphandling.	Regionstyrelsen och samtliga nämnder har inte helt säkerställt förutsättningar för en effektiv direktupphandling.	Uppdatera styrande dokument, tydliggöra ansvar, stärka kommunikation samt dokumentationskrav av direktupphandling. Även säkerställa att inköp sker enligt regionens rutiner.
Inköpsnämndens arbete mot välfärdsbrottslighet	2024	Bedöma om nämnden har ett ändamålsenligt och effektivt arbetssätt för att välfärdsbrottslighet förebyggs inom ramen för regionens upphandlingar.	Nämnden har inte ett tillräckligt ändamålsenligt och effektivt arbetssätt för att säkerställa att välfärdsbrottslighet förebyggs inom ramen för regionens upphandlingar.	Utarbeta strategi mot välfärdsbrott, förbättra kontrollrutiner genom utökade bakgrunds-kontroller av leverantörer, tydliggöra ansvar och stärka samverkan kopplat till regionernas arbete mot välfärdsbrottslighet.

Årsgranskning	2024	Underlag för revisorernas ansvarsprövning.	Verksamheten har bedrivits utifrån mål och beslut. Interna kontrollen bedöms tillräcklig.	Utveckla internkontroll-planen och säkerställa att nämndens delegationsordning hålls aktuell och följs.
Samordnade upphandlingar	2025	Bedöma om nämndens arbete med samordnade upphandlingar är ändamålsenligt och effektivt.	Arbetet är ändamålsenligt utifrån styrande dokument och uppdragets formella inriktning, men är endast till viss del effektivt. Uppföljning, analys och strategisk styrning är begränsad till vissa kvantitativa mått, vilket gör det svårt att bedöma arbetets samlade nytta.	Tydliggöra ansvar, utveckla uppföljning av kostnader och nyttor samt stärka strategisk förankring av upphandlingsfrågan genom dialog med regionstyrelserna.
Årsgranskning	2025	Underlag för revisorernas ansvarsprövning.	Verksamheten har bedrivits utifrån mål och beslut. Nämndens interna styrning och kontroll bedöms tillräcklig trots avvikelser i måluppfyllelsen.	Utöka riskhantering och utveckla rutiner för hantering av målavvikelser.

2026-09-04

Henrik Fagerlind	Cecilia Axelsson
_____	_____
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Västmanlands förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.