

Revisionsrapport

Granskning av Landstinget Dalarnas upphandling av konsulter

*Lars-Åke Ullström
Göran Persson-
Lingman
Malin Liljeblad
Fredrik Andrén*

*November
2014*

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning	2
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund.....	4
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	4
2.3.	Avgränsning.....	5
2.4.	Metod.....	5
3.	Beskrivning av det granskade området	6
3.1.	Omfattning och verksamhetsområden.....	6
3.1.1.	Beskrivning av analys samt urval.....	6
3.1.2.	Omfattning av landstingets användning av konsulter	6
3.1.3.	Konsultinköp per verksamhetsområde.....	7
3.1.4.	Omfattning enligt enkät.....	10
4.	Granskningsresultat	12
4.1.	Följsamhet till LOU och interna regelverk.....	12
4.1.1.	Styrdokument och riktlinjer	12
4.1.2.	Kunskap om styrande dokument	13
4.2.	Intern kontroll vid upphandling av konsulttjänster	15
4.2.1.	Analys av risker.....	15
4.2.2.	Kontroll av befintliga avtal.....	15
4.2.3.	Kompetensförsörjning.....	16
4.2.4.	Kontroll av anlitade konsulter	16
4.2.5.	Uppföljning av tecknat avtal.....	17
4.2.6.	Uppföljning av interna riktlinjers efterlevnad	17

1. *Sammanfattande bedömning*

På uppdrag av Landstinget Dalarnas förtroendevalda revisorer har PwC granskat landstingets upphandling av konsulter

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingets upphandling och anlitan­de av konsulter är ändamålsenlig och effektiv.

Särskilda frågeställningar som granskningen behandlar är:

- Vilken omfattning har landstingets användning av konsulter och hur fördelar sig dessa mellan olika verksamhetsområden?
- För vilka typer av uppgifter används konsulter?
- Vilken följsamhet till LOU och interna regelverk finns vid upphandling/anskaffning av konsulter?
- Säkerställs att alla konsulter verkligen bedriver näringsverksamhet och att avtalet inte kan jämföras med ett anställningsavtal?
- Är den interna kontrollen, dvs styrning, uppföljning och kontroll av konsultinsatserna effektiv?
- Finns ett tydligt gränssnitt mellan ramavtal och de upphandlingar som genomförs?

Vi bedömer att landstingets process för upphandling och anlitan­de av konsulter inte är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv samt att följsamheten mot LOU och internt regelverk har förbättringspotential. Vidare är det vår bedömning att den interna kontrollen av konsultinsatserna har väsentliga brister avseende främst uppföljning.

Omfattningen av landstingets inköp av konsulttjänster uppgår till ungefär 36 mnkr enligt den registeranalys som vi har genomfört och grundar sig på ett urval som beskrivs i avsnitt 3.1.1.

Vi redogör för vissa brister och förbättringsområden i rapporten och som sammanfattas nedan;

- Uppföljning av konsultinköpsens omfattning samt fördelningen mellan verksamhetsområden försvåras genom att kostnaderna inte koddas särskilt. (3.1.2 *Om­fattning av landstingets användning av konsulter*)
- Konsultbehovet inom landstingets omfattar många olika verksamheter vilket gör att det är av stor vikt att information och interna riktlinjer når ut till alla verksamheter inom detta område. Granskningen visar att kunskapen hos de olika

- verksamheterna kring styrande dokument och mallar som finns på intranätet kan förbättras. (*4.1.2 Kunskap om styrande dokument*)
- Det saknas i dagsläget en aktuell processbeskrivning och upphandlingspolicy. Uppdatering av styrdokument är under arbete. (*4.1.1 Styrdokument och riktlinjer*)
- Vi har vid vår granskning av genomförda upphandlingar och inköp konstaterat ett flertal avsteg från både upphandlingslagstiftningen och interna regelverk. (*4.1.1 Styrdokument och riktlinjer, 4.2 Intern kontroll vid upphandling av konsulttjänster*)
- Uppföljning av det sammanlagda beloppet per leverantör och tjänst behöver förbättras. Detta för att undvika att avsteg från upphandlingslagstiftningen sker med anledning av att flera olika verksamheter köper tjänster från samma leverantör utan att ha kontroll över det sammanlagda värdet. (*4.1.1 Styrdokument och riktlinjer, 4.2 Intern kontroll vid upphandling av konsulttjänster*)
- Landstingets uppföljningsprocess kan förbättras genom att de i större utsträckning genomför analyser av risker inom upphandlingsområdet samt att en central uppföljning av både ingångna avtal och interna riktlinjer sker regelbundet. (*4.2 Intern kontroll vid upphandling av konsulttjänster*)
- Kontroll av om befintligt avtal redan finns bedömer vi inte har fungerat tillfredsställande under granskningsperioden, delvis på grund av att det inte har funnits en databas för aktuella avtal som varit publik för samtliga verksamheter. (*4.2 Intern kontroll vid upphandling av konsulttjänster*)

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Under 2013 granskades följsamheten till landstingets anskaffningsprocess. Granskningen visade på brister i samband med inköp och upphandlingar vilken gör att revisorerna ser ett behov av att fördjupa granskningen mot ett speciellt utvalt område. Av hävd är anlitage av konsulter ett område som är förenat med olika typer av risker. Samtidigt är det ofta nödvändigt att anlita konsulter för olika uppgifter där landstingets egen kompetens eller kapacitet är otillräcklig. De samlade beloppen för konsultanvändningen i en organisation som landstinget är ofta mycket omfattande och konsulter används i många av landstingets olika verksamheter.

Med anledning av ovanstående har landstingets revisorer valt att rikta denna granskning mot landstingets upphandling av konsulter.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingets upphandling och anlitage av konsulter är ändamålsenlig och effektiv.

Särskilda frågeställningar som granskningen behandlar är:

- Vilken omfattning har landstingets användning av konsulter och hur fördelar sig dessa mellan olika verksamhetsområden?
- För vilka typer av uppgifter används konsulter?
- Vilken följsamhet till LOU och interna regelverk finns vid upphandling/anskaffning av konsulter?
- Säkerställs att alla konsulter verkligen bedriver näringsverksamhet och att avtalet inte kan jämföras med ett anställningsavtal?
- Är den interna kontrollen, dvs styrning, uppföljning och kontroll av konsultinsatserna effektiv?
- Finns ett tydligt gränssnitt mellan ramavtal och de upphandlingar som genomförs?

2.3. Avgränsning

Granskningen inriktar sig mot de upphandlingar av konsulttjänster som genomförts vid sidan av ramavtal.

Vi har i vår granskning gjort bedömningen att granskningsområdet i huvudsak handlar om följande former av konsultinsatser:

- Management/Ledning och styrning
- Verksamhets- och processutveckling
- IT
- Chefs- och ledarskapsutveckling
- Rekrytering
- Teknik
- Service
- Projektledare

2.4. Metod

Granskningen genomförs genom att inledningsvis inhämta styrdokument, processbeskrivningar och interna riktlinjer. En registeranalys genomförs för att få en bild av omfattningen av landstingets konsultinköp och inom vilka områden dessa främst avser. Utifrån dessa data görs ett urval om tio stycken upphandlingar som kontrolleras med anledning av följsamhet till LOU och interna regelverk, rätt form av upphandling etc.

En webbaserad enkät skickas ut till samtliga verksamhetschefer, förvaltningschefer samt ett urval av andra personer i ledande befattning. Intervjuer genomförs med företrädare från upphandlingsavdelningen samt med de verksamhetschefer och förvaltningschefer som bedöms ha en framträdande roll vid upphandling av konsulter. Ytterligare intervjuer genomförs med personer som under arbetets gång ansetts fylla en viktig roll i processen.

3. Beskrivning av det granskade området

3.1. Omfattning och verksamhetsområden

- Vilken omfattning har landstingets användning av konsulter och hur fördelar sig dessa mellan olika verksamhetsområden?
- För vilka typer av uppgifter används konsulter?

3.1.1. Beskrivning av analys samt urval

Vi har genom utförd registeranalys kommit fram till nedanstående resultat avseende landstingets omfattning av konsultinköp samt hur dessa fördelar sig mellan de olika verksamheterna. Inom de verksamheter som visar sig använda sig mest av konsulter har vi utifrån vår analys kunnat kategorisera dessa utifrån de områden som beskrivs under avsnitt 2.3 Avgränsning.

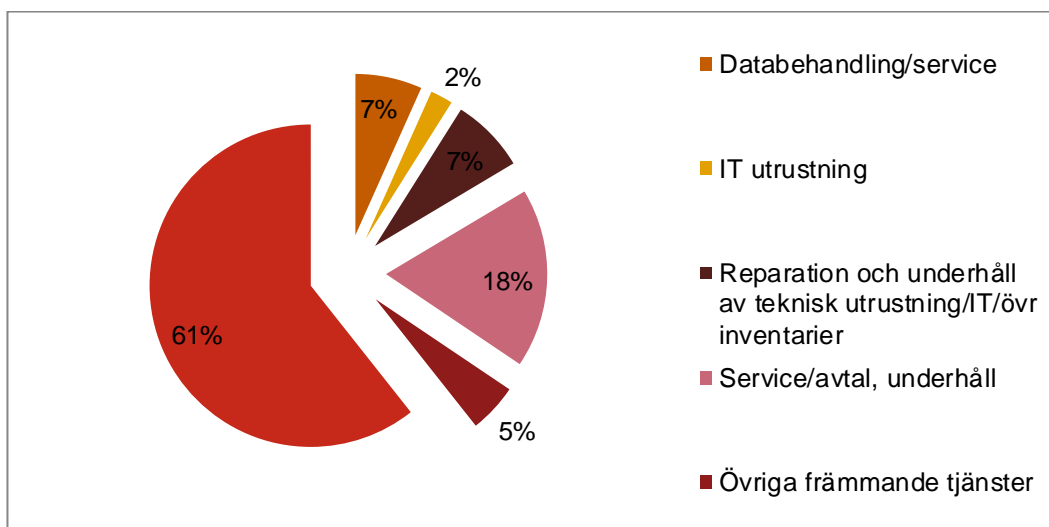
Analysen grundar sig i bokförda kostnader under perioden juli 2013-juni 2014. För att ur redovisningen analysera omfattningen av konsultkostnader har ett urval gjorts vilket dels består av de kostnadsslag som i redovisningen benämns konsultkostnader och dels andra kostnadsslag där vi har gjort bedömningen att det sannolikt kan finnas kostnader som kategoriseras som konsultinköp. Urvalet kring vilka kostnader som bedöms kategoriseras som konsultkostnader baseras på den avgränsning som presenteras under avsnitt 2.3.

3.1.2. Omfattning av landstingets användning av konsulter

I vår analys och baserat på ovanstående urval har vi noterat att totala kostnader inom dessa områden uppgår till 63,6 mnkr.

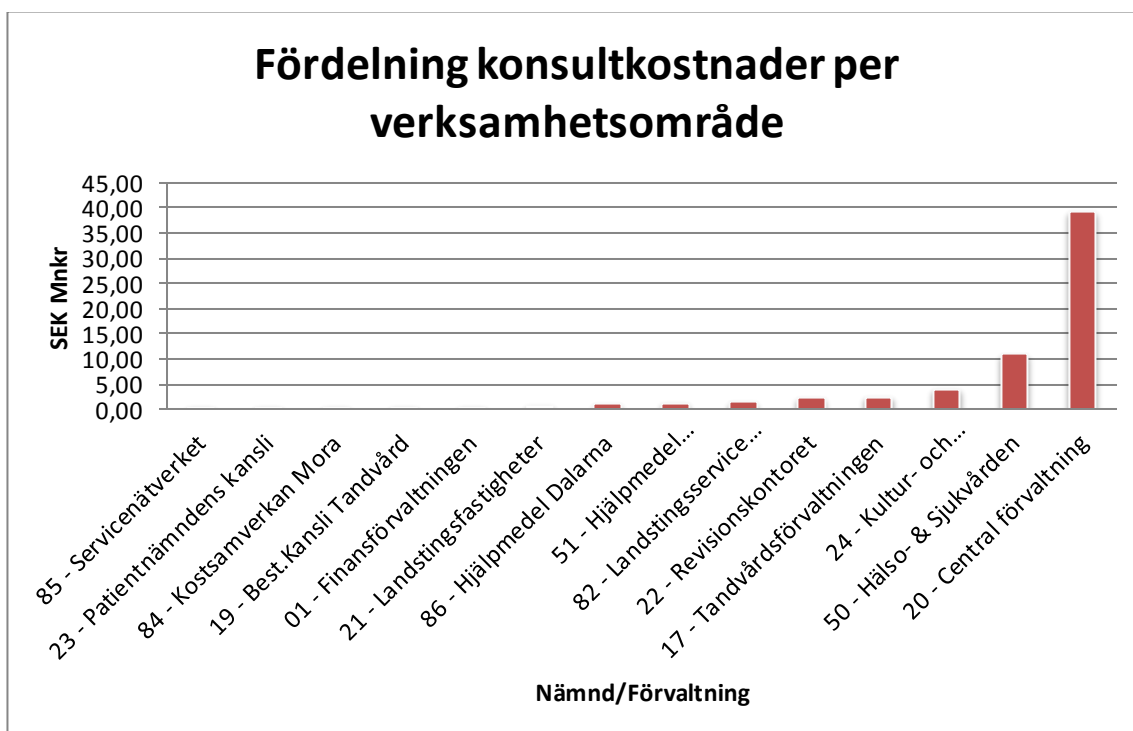
Nedan har vi fördelat dessa på kostnadsslag där vi ser att renodlade konsulttjänster, det vill säga kostnader som har redovisats på kostnadsslag med benämning konsult, administrativa tjänster och undervisningstjänster uppgår till 61% (38,6 mnkr).

Övriga kostnadsslag där vi gjort bedömningen att väsentliga konsultinköp kan finnas redovisade är listade i nedanstående diagram där kostnader för service/avtal och underhåll utgör 18% (11,3 mnkr).



3.1.3. Konsultinköp per verksamhetsområde

Konsultinköpen fördelat per förvaltning/nämnd presenteras nedan där det framgår att de fem förvaltningar/nämnder som främst använder sig av konsulttjänster är Central förvaltning, Hälso- och sjukvården, Kultur- och bildningsnämnd, Tandvårdsförvaltningen samt revisionskontoret. Inköpen inom dessa förvaltningar och nämnder utgör 92% av totala inköp.

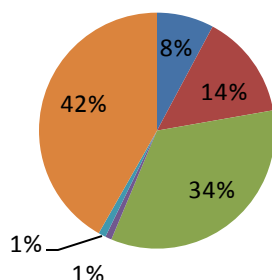


Fördelningen av konsultinköpen per kostnadslag för dessa fem förvaltningar och nämnder är i princip en spegelbild av fördelningen totalt för hela landstingets som presenterades under avsnitt 3.1.2.

Totala, vad vi bedömer är renodlade konsulttjänster, för de fem förvaltningarna uppgår till 36 mkr (61%) och kan kategoriseras enligt nedan.

Konsulttjänster

- Undervisningstjänster
- Administrativa tjänster
- IT tjänster
- Tekniska tjänster
- Information- och reklamtjänster
- Övriga konsulttjänster



Undervisningstjänster avser främst inköp inom Kultur- och bildningsnämnden där man både köper in samt hyr in undervisningstjänster i sin verksamhet på folkhögskolorna.

Inom övriga konsulttjänster har vi tagit fram de fem största leverantörerna vilka presenteras nedan. Dessa utgör ca 50% av totala kostnader bokförda som övriga konsulttjänster ovan.

Leverantör	Belopp	Typ av tjänst
Helseplan Sverige AB	7 003 350	Deltagande i Nysam, utvecklingsprojekt
IVBAR	2 244 993	Statsbidragsfinansierat nationellt projekt avseende utveckling inom hälso-sjukvård och system
Headlight AB	632 475	Projektledning vid uppgradering av extern webbplats
Institutet för kvalitetsindikatorer	1 194 680	Mätning vårdbarometer samt nationell patientenkät inom primärvården
IVF Kliniken Falun AB	3 167 020	Behandlingar inom IVF
Summa	7 939 518	

Som framgår ovan så ingår både vårdrelaterade konsulttjänster och IT konsulttjänster inom kostnadsslaget övriga konsulttjänster.

Större inköp inom IT konsulttjänster fördelar sig enligt nedan och utgör 83% av totalt bokförda IT konsulttjänster inom de fem utvalda förvaltningarna. Av totalen om 12,3 mnkr har 63% av inköpen gjorts inom MiT enheten.

Leverantör	Belopp	Typ av tjänst
Sjukvårdsrådgivningen SVR AB	5 612 667	Nationellt samarbete kring sjukvårdsrådgivning
Nethouse Sverige AB	1 829 150	Ledningssystem, dokumenthantering
Atea Sverige AB	1 393 327	E-postsystem, backup, servicedesk, uppgraderingar
B3IT Healthcare AB	943 502	Take Care, ärendehanteringssystem
Sogeti Sverige AB	566 307	Systemanalytiker, programmerare, IT-arkitekter
Summa	10 344 953	

Administrativa tjänster utgör enligt presentation ovan 18% av totala konsultinköp och av dessa utgör nedanstående fem leverantörer 88%.

Leverantör	Belopp	Typ av tjänst
Högskolan Dalarna	3 554 830	Samverkansavtal som innebär att landstinget köper in tjänster från lektorer och adjunkter
Site	439 380	Avser kostnader för utveckling av danskonst
Lundin & Boström Personalkonsulterna AB	292 120	Avser inköp av konsult till Kultur- och bildningsnämndens verksamhet.
Helseplan Consulting group AB	186 292	Utvärdering av LMD automationsprojekt samt projekt verksamhetsanpassad bemanning.
Nohrstedt & Partners AB	154 000	Rekryteringsarvode
Summa	4 626 622	

Högskolan Dalarna utgör 67% av totala inköp av administrativa tjänster dessa tjänster ligger dock felkonterade då inte avser betalning av arvode utan är utbetalning av lön och bör då redovisas under personalkostnader.

Kostnadslag där vi har bedömt att det sannolikt även ingår viss andel konsultinköp är främst Databehandling, Service/avtal och Reparation och underhåll av tekniskutrustning. Totala inköp bokförda under den granskade perioden uppgår inom dessa områden till 20,5 mnr och fördelar sig främst mellan följande leverantörer:

Leverantör	Belopp (kr)	Typ av tjänst
Amnesto Solutions Logistics AB	778 038	Avser underhåll och anslutningsavgifter i Sesam
Atea Sverige AB	962 610	Användarlicenser och lagring databaser
Basware AB	491 649	Underhåll/serviceavtal 6 månader

Databyrån för informationsbehandling	676 685	Uppgradering av system
Office Management GBS AB	568 385	Underhållsavgift Care Talk, digital diktering
Posten Meddelande AB	3 145 685	Avgifter för e-brev, utskick av fakturor
Profdoc AB	2 255 748	Support och underhållsavgifter Take Care
Profdoc Lab AB	1 655 550	Support, underhåll och programuppdateringar, införande av Analytix
Saab AB	560 297	Serviceavtal digital ambulansjournal
MedinFIT AB	279 000	Lab, medicin - Mikrosvar
Agfa Healthcare AB	3 558 515	Serviceavtal
Summa	14 932 162	

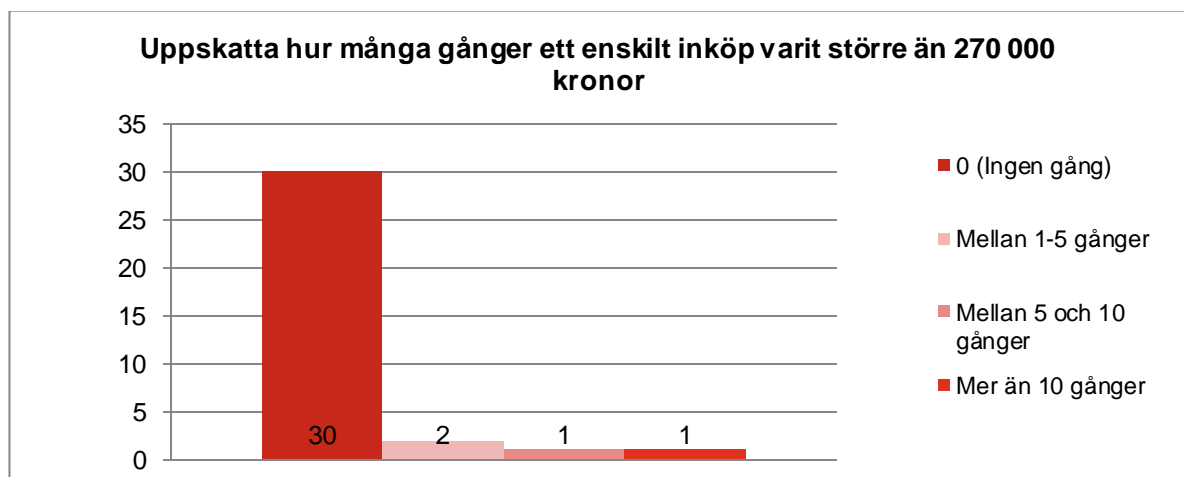
Som framgår ovan är större delen av kostnaderna IT relaterade och avser serviceavtal, programuppdateringar och elektroniska tjänster såsom utskick av fakturor genom Posten Meddelande AB.

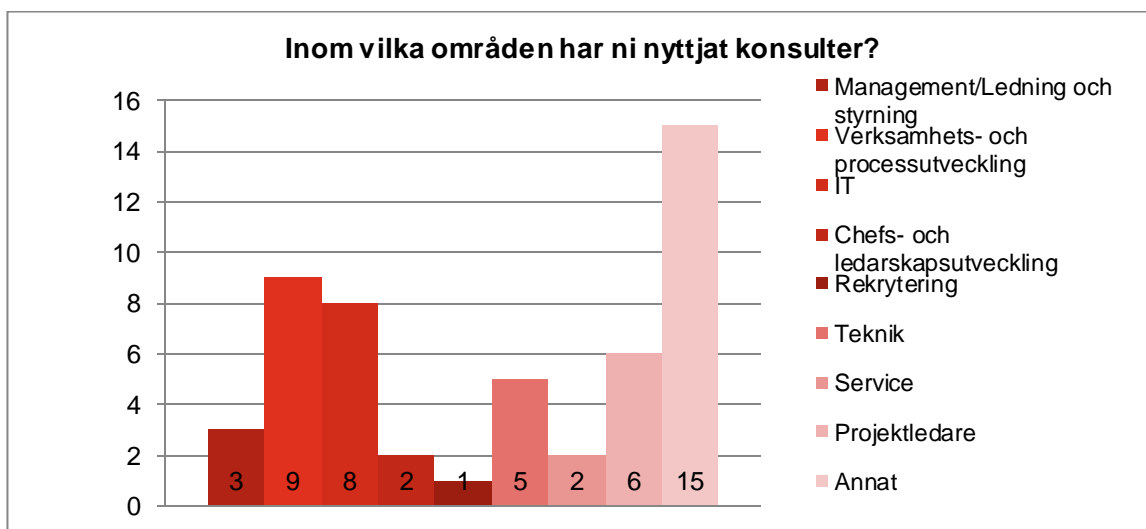
Av bokförda kostnader för reparation och underhåll av teknisk utrustning utgör inköp från Agfa HealthCare AB 75% och som enligt notering ovan avser serviceavtal/kontrakt.

3.1.4. Omfattning enligt enkät

Enligt de svar som har erhållits via den enkät som skickades ut till samtliga förvaltningschefer, verksamhetschefer, divisionschefer samt övriga personer i ledande befattning så har 62% av de svarande någon gång under de senaste 14 månaderna köpt in konsulttjänster. 30% av dessa har köpt in konsulttjänster mer än fem gånger under perioden.

63% av de som meddelar att de genomfört konsultinköp under perioden uppskattar de totala inköpen till att understiga 270 tkr. Nedan presenteras hur fördelningen ser ut vid uppskattning av hur många gånger ett enskilt inköp överstigit 270 tkr, dvs över det gränslöpp då en annonserad upphandling ska genomföras.





Ovan ser vi inom vilka områden konsultinköpen har gjorts. Svaren speglar relativt väl fördelningen av redovisade konsultkostnader presenterade under avsnitt 3.1.3. Verksamhetsområden inom kategorin Annat utgörs främst av handledning, utbildning och pedagogik.

Iakttagelser

Genom vårt urval i genomförd registeranalys har vi konstaterat att bokförda inköp av konsulttjänster uppgår till 36 mnkr vilket motsvarar ca 0,5% av landstingets totala verksamhetskostnader. Enligt erhållna enkätsvar har 36 personer av totalt 58 svarande köpt in konsulttjänster under de senaste 14 månaderna.

Våra kommentarer

Konsultinköpen omfattning är grovt beräknad då landstingets redovisning inte är uppbyggd på ett sätt som möjliggör den här sortens uppföljning på ett tydligt sätt. Konsultkostnader bokförs på olika kostnadskonton beroende på vad tjänsten avser men kudas inte särskilt vilket gör uppföljningen svår att genomföra då även andra tjänster kan vara bokförda på samma kostnadskonton. En kontoplansstruktur som gör det möjligt att följa rena konsultkostnader fritt från system, licenser och liknande skulle förbättra möjligheterna för uppföljning.

Enkäten visar på organisationens breda behov av konsulttjänster då 62% av de svarande har angivit att de någon gång under den granskade perioden har genomfört den här typen av inköp. Detta i sig visar på vikten av att det finns tydliga direktiv och riktlinjer från centralt håll samt att det säkerställs att informationen når ut till samtliga berörda.

4. Granskningsresultat

4.1. Följsamhet till LOU och interna regelverk

4.1.1. Styrdokument och riktlinjer

Detta avsnitt syftar till att kartlägga vilka styrande dokument som finns i verksamheten avseende upphandling och om det finns kunskap om dessa samt om de används.

Iakttagelser

Vi har tagit del av interna riktlinjer och avtalsmallar som återfinns på landstingets intranät Navet. Vi har även tagit del av utbildningsmaterial och landstingets riktlinjer för intern kontroll samt internkontrollplan 2014.

Vi har identifierat att följande dokument och blanketter finns att tillgå på intranätet Navet:

Informationsmaterial:

- "Lathund/mall för genomförande av direktupphandling"
- "Inköp och upphandling"
- "Introduktion i upphandling"

Blanketter och mallar:

- "Upphandlingsuppdrag" (Används inför upphandling som överstiger 271 tkr och från och med 1/7 2014 samtliga upphandlingar över 100 tkr)
- "Fastställande av förfrågningsunderlag" (Beskrivning av upphandlingsuppdraget med underskrift av behörig)

Det finns vid granskningstillfället ingen aktuell Upphandlingspolicy eller dokumenterad upphandlingsprocess. Det pågår ett arbete med att ta fram en ny beskrivning över processen samt en ny upphandlingspolicy.

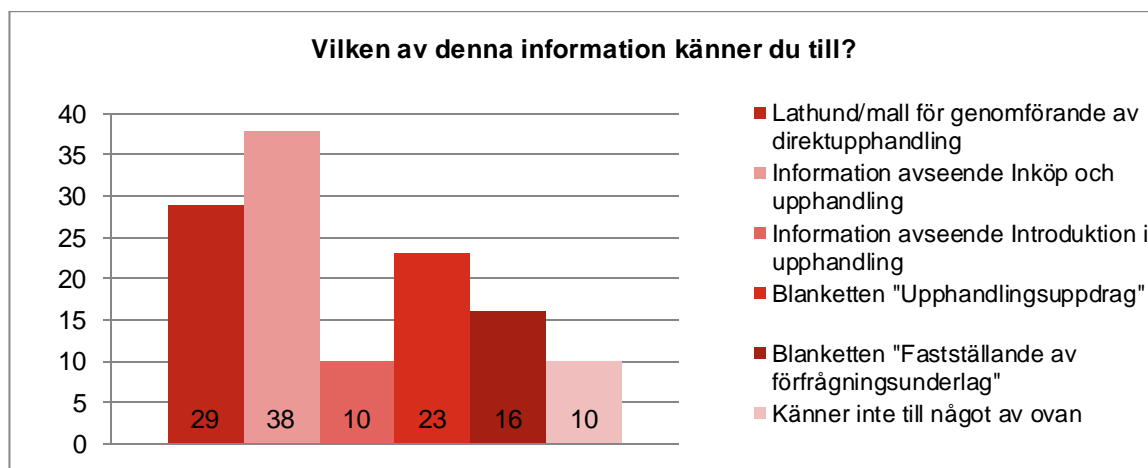
Av de riktlinjer som vi har tagit del av framgår att inköp som bedöms understiga gränobeloppet för direktupphandling, 270 964 kr före 1 juli 2014, ska verksamheten genomföra upphandlingen. Inköp som överstiger gränobeloppet och där en annonserad upphandling måste genomföras ska handhas av upphandlingsavdelningen och ett upphandlingsuppdrag ska då skickas till upphandlarna. Uppdraget skall vara beskrivet och undertecknat av behörig chef vilket enligt delegationsordningen är landstingsdirektör, förvaltningschef eller verksamhetschef.

Här framgår även att innan en direktupphandling genomförs måste kontroll ske av att det inte redan finns ett befintligt avtal.

I landstingets internkontrollplan för 2014 avseende gemensamma kontroller för samtliga förvaltningar finns kontroll som syftar till att följa upp avtalstrohet genom kontroll av leverantörsfakturor mot aktuella avtal. Dock återfinns ingen kontroll som är kopplad till efterföljandet av LOU.

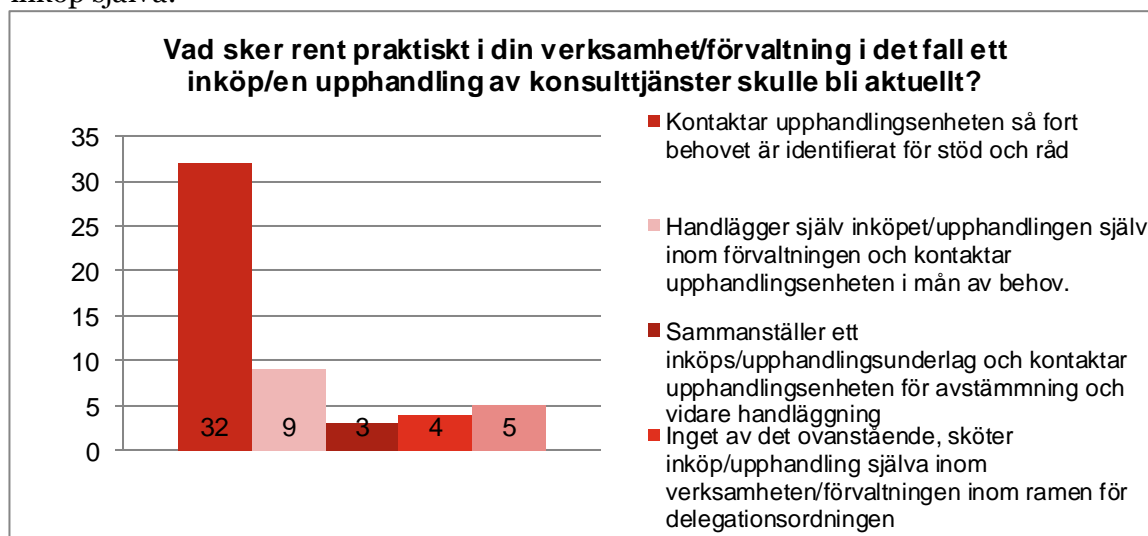
4.1.2. Kunskap om styrande dokument

I utskickad enkät till verksamheten har fråga ställts huruvida ovan nämnda styrdokument är kända av den svarande. Av totalt 58 svaranden framgår att 17,2% inte känner till något av ovanstående styrdokument eller mallar.



55% av de svarande anser dock att det finns tillräckliga styrande och stödjande dokument och 52% anser att det finns dokumenterade och bra rutiner för hur denna typ av inköp ska gå till i det fall behovet uppstår. 43% respektive 37% har ingen uppfattning i dessa frågor.

Enligt enkäten har enskilda inköp som överstiger gränsvärdet om 270 tkr genomförts vid ett flertal tillfällen av fyra svaranden. Huruvida dessa har genomförts i samarbete med upphandlingsavdelningen eller inte framgår inte dock visar frågan avseende på vilket sätt ett inköp av konsulttjänster handhas på att 24,5% av svaranden genomför dessa inköp själva.



Iakttagelser

Centralt framtagna instruktioner och riktlinjer finns för hur upphandlingar ska hanteras i form av ett antal dokument som finns tillgängliga på landstingets intranät. Där återfinns även mallar för upphandlingsuppdrag och fastställande av förfrågningsunderlag. Upphandlingsavdelningen har även avtalsmallar och mallar för förfrågningsunderlag för att få en enhetlig struktur på avtalen.

Enkätsvaren visar att alla tillfrågade inte känner till de styrande dokument och mallar som finns publicerade på intranätet. 17% av de tillfrågade känner inte till något av dokumenten och det är inget av dokumenten som är känt hos samtliga svaranden. Majoriteten av de svarande anser dock att det finns tillräckliga styrande och stödjande dokument samt fastställda rutiner för den här typen av inköp.

Inköp överstigande 270 tkr har genomförts vid ett flertal tillfällen av fyra svaranden. Enligt riktlinjerna ska dessa inköp ha handlagts av upphandlingsavdelningen och ett upphandlingsuppdrag skall i dessa fall ha undertecknats av den ansvarige i verksamheten. Enkäten visar även på att 24,5% av de svarande genomför den här typen av inköp själva, 69% av dessa kontaktar upphandlingsavdelningen vid behov.

Våra kommentarer

- Det saknas i dagsläget en aktuell processbeskrivning och upphandlingspolicy vilket dock är under arbete.
- Vi kan genom erhållna enkätsvar konstatera att kunskapen i de olika verksamheterna kring de styrande dokument och mallar som finns på intranätet kan förbättras.
- Vid vår granskning av de upphandlingar/inköp av konsulttjänster som gjorts under granskningsperioden med avseende på följsamhet till LOU och interna regelverk har vi kunnat konstatera att ett inköp överstigande direktupphandlingsgränsen har skett utan vare sig regelrätt upphandling eller dokumentation av denna.
- Det finns inget system som möjliggör kontroll av att flera verksamheter oberoende av varandra köper in tjänster från samma leverantör.
- Vi har i samband med granskningen inte kunnat verifiera att inköp/upphandlingar har handlagts av upphandlingsavdelningen i de fall som föreskrivs av interna riktlinjer.
- Som en del av vår granskning har vi även verifierat hur avtalstroheten ser ut vad gäller inköp av stafettläkare och sjuksköterskor. Vi har där konstaterat att ett stort antal inköp från andra leverantörer än de som landstinget har ramavtal med har genomförts och där det inte finns något tecknat avtal. Av dessa överstiger mer än ett tiotal inköp direktupphandlingsgränsen.

Sammantaget är vår bedömning att följsamheten mot LOU och internt regelverk har förbättringspotential. Vidare bör den additiva effekten av köp av samma typ av tjänst

följas upp och kontrolleras bättre. Detta kan göras genom etablering av ett integrerat inköpssystem som för samman fakturor med upphandling.

4.2. Intern kontroll vid upphandling av konsulttjänster

För att säkerställa att genomförda upphandlingar av konsulttjänster följer interna riktlinjer och LOU bedömer vi att följande kontroller bör finnas på plats i organisationens dagliga verksamhet:

- Analys av risker
- Kontroll av om avtal inom området redan finns tecknat
- Kompetensförsörjning, dvs att de som har rätt att teckna avtal har kunskap inom upphandlingsområdet
- Kontroll av att anlitade konsulter bedriver näringsverksamhet
- Uppföljning av att tecknat avtal följs avseende kvalitet och pris
- Uppföljning av att interna riktlinjer och fastställda aktiviteter följs

För att ledningen och övriga ansvariga ska kunna förlita sig på att processer bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samt att försäkra sig om att beslutade regler och riktlinjer följs krävs en regelbunden uppföljning.

4.2.1. Analys av risker

Enligt enkätsvar anser 36% att denna typ av risker har analyserats och 9% anser att de analyseras regelbundet. Dock svarar 45% att risker inte alls värderas eller analyseras och 10% har ingen uppfattning i frågan.

4.2.2. Kontroll av befintliga avtal

Enligt interna riktlinjer ska kontroll ske av om det redan finns avtal tecknat inom det området som inköpet avser. Detta ska ske genom sökning i landstingets databaser.

Enkätsvar avseende frågan om det genomförda inköpet skedde genom existerande ramavtal visar att 12% av de svaranden inte vet vilket indikerar att man i dessa fall inte har genomfört denna kontroll.

Fram till och med augusti 2014 har landstinget inte haft en gemensam databas för samtliga avtal som varit publik för alla i verksamheten. Detta i sig har naturligtvis försvårat kontrollen över att nya avtal inte tecknas inom de områden där det redan finns avtal. En ny databas har lanserats i september 2014 där alla aktuella avtal ska finnas samlade.

Landstinget Dalarna upprättar årligen en intern kontrollplan för respektive förvaltning samt vissa gemensamma kontroller som är gällande för samtliga förvaltningar. Bland de gemensamma kontrollerna finns en punkt avseende avtalstrohet vilket innebär att varje

förvaltning ska genomföra stickprov på leverantörsfakturer för att se om tecknade avtal följs.

4.2.3. Kompetensförsörjning

Nyanställda chefer genomgår en utbildning där upphandlingsområdet sedan två år tillbaka finns med. I de fall det ingår nya personer i de projektgrupper som bildas i samband med en upphandling som genomförs av upphandlingsavdelningen finns även ett utbildningsmaterial som upphandlarna drar för dessa.

Övrig information och riktlinjer till verksamheten återfinns på landstingets intranät och beskrivs under avsnitt 4.1.1.

Enligt genomförd enkät anser 62% av de svarande att de får tillräckligt med information kring sådant som berör inköp och upphandling av konsulter. 15% anser att de inte får tillräckligt med information eller bara delvis tillräckligt. Vid fråga om det är tydligt vart informationen återfinns svarar 24% att det inte är tillräckligt tydligt eller bara delvis tydligt och 52% anser att det är tillräckligt eller i huvudsak tillräckligt tydligt vart informationen återfinns.

I de fall stöd behövs i samband med inköp av konsulttjänster visar enkätsvaren att 70% upplever att det finns tillräckligt med stöd och hjälp att tillgå. Vid eventuella risker, brister och problem så kommuniceras dessa främst med upphandlingsavdelningen. 27% anger att de kommunicerar dessa frågor med förvaltningsledningen och 9% anger att de meddelar landstingsledningen.

Ekonomidirektör och upphandlingsavdelning har ett uppdrag att planera för fördjupade utbildningar i upphandlingsfrågor. Denna skall enligt uppgift starta våren 2015.

4.2.4. Kontroll av anlitate konsulter

Av interna riktlinjer framgår att det av anbud och fakturer ska framgå att leverantören har F-skattsedel. I riktlinjerna anges även en rekommendation att kontrollera att leverantören inte har några skatteskulder eller liknande innan anbudet antas.

Landstinget Dalarna anlitar från och med januari 2014 Inyett AB för att genom deras tjänster ytterligare förstärka sin interna kontroll avseende leverantörsfakturer och utbetalningar. Genom Inyett kontrolleras att uppgifterna avseende leverantören är korrekta och att det inte rör sig om en bluffaktura. Tjänsterna används också i samband med utbetalning. När betalningen skickas göms den av Inyett som då signalerar om beloppen exempelvis avviker från historik, om leverantören har försatts i konkurs, om dubbelbetalning är registrerad, om leverantören saknar F-skattsedel. Det finns även möjlighet att kontrollera betalningar som går till personalens registrerade egna företag, bisysslor.

47% av de svarande i enkäten anser att det finns bra rutiner för att säkerställa att konsulter verkligen bedriver näringsverksamhet och att avtalet inte kan jämföras med ett anställningsavtal. 49% har ingen uppfattning i frågan vilket till viss del kan ställas i relation till andel (37%) av de svarande som inte har genomfört något inköp av konsulttjänster under den granskade perioden.

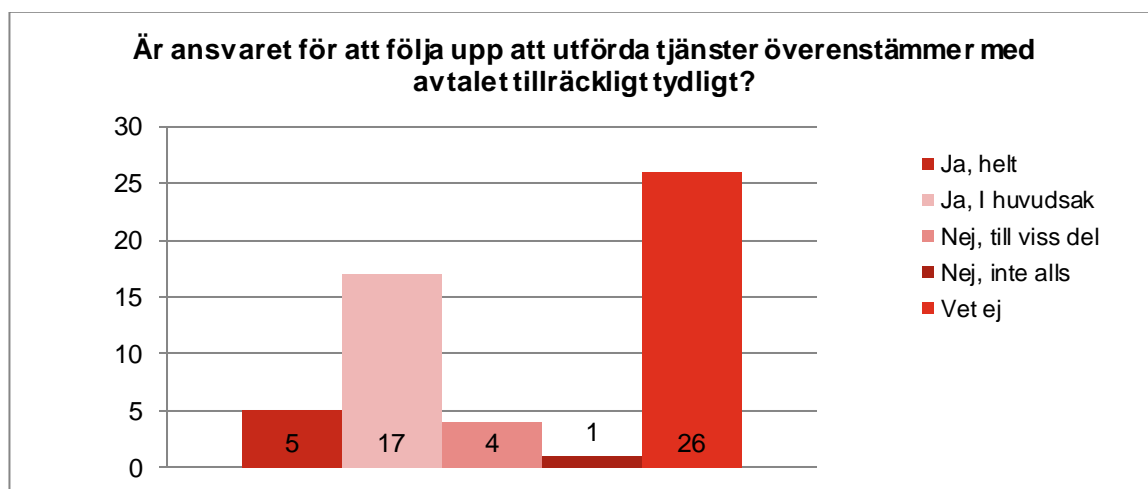
4.2.5. Uppföljning av tecknat avtal

Det finns i dag inget beskrivet i de interna riktlinjerna som avser uppföljning av ingått avtal eller vart ansvaret för uppföljningen ska finnas. Enligt upphandlingsavdelningen slutar deras uppdrag då avtalet ingås, därefter genomför de inte några kontroller av om avtalet följs avseende exempelvis kvalitet och pris. Om uppföljning av avtalen sker så genomförs dessa ute i verksamheten.

En upphandling blir oftast bättre om den baseras på tidigare erfarenheter och det är därför viktigt att information samlas in från tidigare inköp och upphandlingar på ett aktivt sätt. Enligt erhållen information via enkät avseende denna fråga så svarar 21% att så sker och 24% anser att det sker delvis. 42 % av de som anser att det sker ett aktivt arbete med detta eller delvis anser även att det sker specifikt för inköp och upphandling av konsulter.

Enligt tillfrågade i enkäten om uppföljning av utfall och kostnader har gjorts vid de inköp som genomförts så svarade 33 % att uppföljning gjorts, 30% svarade nej och 37% hade ingen uppfattning.

I fråga kring om huruvida ansvaret för att följa upp utförda tjänster mot avtalet är tydligt definierat så ser fördelningen av svaren ut enligt nedan. Här kan vi konstatera att det råder stor okunskap kring vart ansvaret för uppföljning av avtalen finns i organisationen.



4.2.6. Uppföljning av interna riktlinjers efterlevnad

Upphandlingsavdelningen har kontroll över de upphandlingar som de är involverade i men erhåller ingen information kring vilka upphandlingar som genomförs av verksamheten. Det finns inte heller någon uppföljning av att alla inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen lämnas till upphandlingsavdelningen.

Enligt information erhållen från utskickad enkät uppger endast 7,5% att det sker en regelbunden uppföljning och kontroll av efterlevnaden av fastställda riktlinjer. 32% av de svarande anger att det sker uppföljning ibland medan 56,5 % uppger att de inte har någon uppfattning i frågan.

Våra kommentarer

De kontroller och rutiner som finns inom verksamheterna för att säkerställa att upphandlingar och inköp sker i enlighet med LOU och interna riktlinjer bör baseras på en riskanalys. Exempel på risker kan exempelvis vara risk för överprövningar, leveranssäkerhet, risk för jäv etc.

En betydande risk för att ett inköp inte sker i enlighet med LOU kan till exempel vara då flera verksamheter oberoende av varandra köper in tjänster från samma leverantör och därmed når upp över direktupphandlingsgränsen. Avsaknaden av ett inköpssystem försvårar även möjligheten att ha kontroll över att verksamheten oberoende av varandra köper in tjänster från samma leverantör.

Vi har i vår granskning noterat att analys av risker eller värdering av risker inom området upphandling av konsulter till stor del saknas. I granskningen har vi noterat att direktupphandlingar genomförts över den tillåtna beloppsnivån som gällde hösten 2013/våren 2014.

Kontroll av om befintligt avtal inom det aktuella området redan finns tecknat har inte fungerat tillfredsställande. Kontrollen har dessutom varit svår att genomföra då landstinget inte har haft en gemensam databas för samtliga avtal som varit publik för alla i verksamheten. En ny databas har lanserats i september 2014 där alla aktuella avtal ska finnas samlade.

Vi kan genom vår granskning konstatera att landstinget Dalarnas uppföljning av tecknade avtal och att fastställda riktlinjer efterlevs har förbättringspotential. Vi vill poängtera vikten av att en regelbunden uppföljning sker både av ingångna avtal och av fastställda riktlinjer. Detta för att säkerställa att inköpen sker i enlighet med LOU men även för att erhålla en bättre kontroll över organisationens kostnads massa samt förbättra kvaliteten i de upphandlingar som genomförs.

Med anledning av ovanstående kommentarer är det vår bedömning att den interna kontrollen av konsultinsatserna inte varit fullt effektiv under den period som granskningen avser.

Utbildning i upphandlingsfrågor för de som arbetar i organisationen och genomför upphandlingar kan förstärkas. Det är därför viktigt att planerad utbildning våren 2015 genomförs enligt plan.

Vidare bedömer vi att rutinen för att säkerställa att alla konsulter bedriver näringsverksamhet och att avtalet inte kan jämföras med ett anställningsavtal är effektiv i sin utformning och fungerar tillfredsställande.

2014-11-24

Lars-Åke Ullström
Projektledare

Malin Liljeblad
Projektmedarbetare