Regionstyrelsen

Fakturakontrollen avseende bemanningspersonal

Bakgrund

Den ekonomiska omfattningen av köpen från bemanningsföretag är betydande och har varit en väsentlig faktor i regionens problem med kostnadsutvecklingen.

Det har förekommit uppgifter om att fakturakontrollen varit svår att utföra samt att fakturor varit felaktiga.

I en värdeflödeskartläggning som förvaltningen genomförde under hösten 2016 tydliggjordes en mängd problem. Kartläggningen resulterade i en rad förslag på åtgärder.

Syfte

Mot denna bakgrund har Revisionskontoret har på Revisorernas uppdrag granskat om det finns en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende bemanningspersonal..

Resultatet av granskningen

Vi kan konstatera att de åtgärdsförslag som framfördes i förvaltningens egen värdeflödeskartläggning avseende ”avrop av bemanningstjänster” till övervägande del har införts, vilket är positivt.

Efterlevnaden av fastställda rutiner, avseende avrop av inhyrd personal, förefaller i stort vara god. Men det framkom också i ett fall att en verksamhet ställt sig utanför de fastställda rutinerna för avrop från bemanningsföretag.

Attestförfarandet som innefattar att göra kontroller som säkerställer att regionen endast betalar för bemanningspersonal i den omfattning som avropats uppvisar, i de genomförda stickproven, att det finns behov av förbättring. Främst med avseende på att regionens blankett för bemanningspersonalens tjänstgöring skall användas och vara undertecknad av både den som tjänstgjort och resp. verksamhetsansvarig.

En långdragen upphandlingsprocess med ett beslut som överklagats har lett till att regionen under en period saknat giltiga avtal. Detta har medfört att direktupphandlingar gjorts, vilket kan vara i strid med upphandlingsreglerna.

Rekommendationer

Med anledning av gjorda iakttagelser rekommenderar vi att

- Styrningen förbättras så att åtgärder vidtas när följsamheten till regiongemensamma regler brister.
- Åtgärder vidtas så att ovan nämnd blankett används på det sätt som bestämts

Vi emotser senast den **2 april 2018** en redovisning av vilka åtgärder som regionstyrelsens vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Region Jämtland Härjedalens revisorer

Annelie Bengtsson
Ordförande

Bernt Söderman
Vice ordförande

Bilaga
Revisionsrapport: Granskning av fakturakontrollen avseende bemanningspersonal (Dnr: REV/22/2017)

Kopia till

Regiondirektören

Chef regionstaben

Chef Ekonomidirektör

Chef upphandlingsenheten

Avropsfunktionen

REGION
JÄMTLAND
HÄRJEDALEN

REVISIONSRAPPORT

GRANSKNING AV Fakturakontrollen avseende bemanningspersonal

Ansvarig: Ulf Rubensson

Innehållsförteckning

1 SAMMANFATTNING 3
2 INLEDNING/BAKGRUND 3
3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING 3
4 REVISIONSKRITERIER 4
5 METOD 4
6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN 4
6.1 UPPFÖLJNING VÄRDEFLÖDESKARTLÄGGNING 4
6.2 REGLER OCH RUTINER 4
6.3 FÖLJSAMHETEN TILL REGLER 7
6.4 KONTROLL AV FAKTUROR 7
7 KVALITETSSÄKRING 8
8 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE 9
9 BILAGOR 10
9.1 BILAGA: SAMMANFATTANDE SVAR PÅ STÄLLDA REVISIONSFRÅGOR 10

1 SAMMANFATTNING

De åtgärdsförslag som framfördes i förvaltningens egen värdeflödeskartläggningen avseende "avrop av bemanningstjänster" har till övervägande del införts.

Efterlevnaden av fastställda rutiner, avseende avrop av inhyrd personal, förefaller i stort vara god av vad som framkom vid intervju med personal vid Avropsfunktionen.

Men det framkom också i ett fall att en verksamhet ställt sig utanför de fastställda rutinerna för avrop från bemanningsföretag. Med anledning av detta finnas det anledning att se över hur styrningen kan förbättras vad avser att åtgärder vidtas när följsamheten till regiongemensamma regler brister.

Attestförfarandet som innefattar att göra kontroller som säkerställer att regionen endast betalar för bemanningspersonal i den omfattning som avropats, uppvisar i de genomförda stickproven behov av förbättring. Främst med avseende på att regionens blankett för bemanningspersonalens tjänstgöring skall användas och vara undertecknad av både den som tjänstgjort och resp. verksamhetsansvarig.

De direktupphandlingar som skett, under den avtalslösa perioden, kan vara i strid med upphandlingsreglerna.

2 INLEDNING/BAKGRUND

I Region Jämtland Härjedalens årsredovisning år 2016 beskrevs problemet med kompetensförsörjning och därmed användandet av inhyrd personal som *"det allt överskuggande problemet"*, då kostnaden för bemanningspersonal ökat i snabb takt och sägs ha ätit upp den kostnadsminskning som sker i verksamheten.

Den ekonomiska omfattningen liksom kostnadsutvecklingen är betydande. År 2015 uppgick Region Jämtland Härjedalens kostnader för köp från bemanningsföretag till 125,6 Mkr. År 2016 ökade kostnaden till 175 miljoner kronor. Dvs en ökning med 49 Mkr (+39%).

Det har förekommit uppgifter om att fakturakontrollen varit svår att utföra samt att det förekommit felaktiga fakturor.

I en värdeflödeskartläggning som förvaltningen genomförde under hösten 2016 tydliggjordes en mängd problem. Kartläggningen resulterade i en rad förslag på åtgärder.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av om kontrollen av dessa fakturor sker på ett tillfredsställande sätt.

I regionens regelverk benämns inhyrd personal för bemanningspersonal. Av den anledningen används det begreppet i denna rapport.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte/revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende bemanningspersonal.

Revisionsfrågan avses besvaras med hjälp av följande underliggande revisionsfrågor.

Har regionstyrelsen säkerställt att:

- De åtgärdsförslag som framfördes i värdeflödeskartläggningen har prövats och införts så långt möjligt?
- Fastställda rutiner avseende avrop av inhyrd personal följs?
    - Åtgärder vidtas vid avvikelser från fastställda rutiner?
- Kontroller utförs enligt attest- och utbetalningsreglementet?
    - Kontroller utförs som säkerställer att regionen endast betalar för bemanningspersonal i den omfattning som avropats?
    - Fakturorna överensstämmer med de avtal som träffats?

Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen är avgränsad till fakturor avseende bemanningspersonal inom regionstyrelsens ansvarsområde och är också begränsad till stickprovstagning.

4 REVISIONSKRITERIER

Revisionskriterierna utgörs av:

- Centuri dok.nr 33225 Värdeflödeskartläggning "avrop av bemanningstjänster"
- Dnr RS/1657/2015 Reglemente för intern kontroll
- Dnr RS/2167/2016 Attest- och utbetalningsreglementet
- Centuri dok.nr 16918 Regler vid avrop från bemanningsföretag
- Dnr LS/1007/2014 Riktlinjer vid direktupphandling
- Avtal och andra eventuella överenskommelser med uthyrare av personal

5 METOD

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer. Stickprov har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 REGLER OCH RUTINER

Iakttagelser:

Rutiner

Dokumentet "Regler vid avrop från bemanningsföretag" (Dnr RS 2400-2017) beskriver i detalj hur köp från bemanningsföretag ska gå till.

Här har **Avropsfunktionen (AF),** som är en del inom ekonomi och personalavdelningen, en central roll. Alla avrop ska gå via AF.

Förenklat har vi uppfattat att processen är tänkt att ske enligt följande:

Enheterna som har behov av bemanningspersonal skall använda en särskild blankett där de specificerar sina behov med avseende på kompetens, under vilken tid behovet finns mm.

AF går igenom den inkomna beställningen och ser vid behov till att den kompletteras.

Därpå skickas en förfrågan ut till de bolag som det finns avtal med. Det är enbart avropsfunktionen som får göra avrop för att tillse att processen följer LOU, Lagen om offentlig upphandling

AF går igenom inkomna svar från bolagen och kontrollerar att begärda handlingar finns med såsom CV, uppgifter för referenstagning, IVO[1] och HOSP[2]

Erbjudandena från bolagen skickas ut till de avropande enheterna.

Avropande chef ansvarar bland för att:

- ta referenser, kontroll av fakturor, SITHS-kort mm, samt att fylla i utvärdering (webbenkät) efter avslutat uppdrag.
- regionens tidrapport används och signeras av chef efter avslutat uppdrag.
- avtala om pris om max 1500 kr/timme. Om det överstiger 1500 kr/timme tas beslut av områdeschef.
- bevakar om vite ska tas ut vid bristande tillgänglighet och kvalitet.

När avropande chef har godkänt läkaren/sjuksköterskan undertecknar berörd områdeschef avtalet med resp. företag.

Ramavtalet anger att priset skall inkludera samtliga kostnader förenade med uppdraget (resor, boende, traktamente, mm)

Områdeschef undertecknar avtal vid direktupphandling.

Regelverk och avtal

Gällande avtalstid har gått ut. En ny gemensam upphandling tillsammans med "norrlandstingen" har skett. Denna har överklagats. Under tiden har direktupphandlingar skett under 2017.

Hälso- och sjukvårdsdirektören fattade 31 okt 2017 beslut om att

"1. Under överprövningstiden enbart genomföra direktupphandling med de leverantörer som ingår i det kommande ramavtalet.

2. Avrop till följd av direktupphandling ska maximalt ske t.o.m. mars 2018.

3. Regionen har en intention att enbart avropa specialistläkare till ett takpris på 1500 sek/timme.

4. Ett fast pris på 560 sek/timme för allmänsjuksköterskor med ersättning för obekväm arbetstid baserat på regionens gällande centrala kollektivavtal. Samtliga kostnader förenade med uppdraget ska vara inkluderade i priset.

5. Frånsteg från prisnivå ska ske i nödfall och godkännas av områdeschef.

6. Samtliga verksamheter går via avropsfunktionen vid behov av bemanningstjänster, i enlighet med regionens Regler för bemanningstjänster."

I skrivande stund (2018-01-11) har uppgift erhållits om att domstolen avgjort målet till de berörda landstingens/regionernas fördel och att ett giltigt avtal nu är på gång.

[1] IVO Inspektionen för vard och omsorg

[2] HOSP Registret över legitimerad hälso- och sjukvardspersonal

BEDÖMNING

Direktupphandlingarna som skett kan vara i strid med upphandlingsreglerna.
En granskning av Konkurrensverket pågår.

6.2 UPPFÖLJNING VÄRDEFLÖDESKARTLÄGGNING

Revivionsfråga: Har åtgärdsförslag som framfördes i värdeflödeskartläggningen prövats och införts?

En värdeflödeskartläggning avseende "avrop av bemanningstjänster" har gjorts inom förvaltningen. Utifrån de frågeställningar som kom fram under kartläggningen framfördes följande förslag på förbättringar

Värdeflödeskartläggningen	**Revisionskontorets iakttagelse**
• Att regionledningen tydliggör att framtagna "Regler vid avrop av bemanningstjänster" gäller samtliga verksamheter • Utveckla och tydliggöra de rutiner som finns för avrop	Regelverk fastställt RS 2400/2017 Regler vid avrop från bemanningsföretag
• Beställare behöver tydliggöra efterfrågad kompetens och arbetsuppgifter i samband med avrop. Detta för att säkerställa att rätt kompetens erhålls. • Informera om lagen om offentlig upphandling (LOU) och avropsprocessen ute i alla verksamheter • Verksamheterna behöver lära av varandra, visa på goda exempel • Genomföra utbildning för chefer, assistenter och ekonomer för att säkerställa korrekta fakturor • Tydliggöra avtalsvillkor och ställa högre krav på leverantörerna för att säkra kvalitet. • Säkerställa informationsvägar - att information skickas till avropsfunktionen vid förändringar i verksamheterna som påverkar funktionens arbete - att information skickas till avropsfunktionen vid förändringar i verksamheterna som påverkar funktionens arbete - att information skickas från avropsfunktionen vid förändringar som berör verksamheterna	AF uppger att de arbetar kontinuerligt med att informera och utbilda både assistenter och chefer. De försöker fånga upp och utbilda nya chefer om rutinerna för avrop och fakturahantering. Det har även har tagits fram en blankett för avrop som skall skickas in till AF där behovet av kompetens skall beskrivas.
• Ta fram gemensam tidrapport för att underlätta fakturakontroll	En gemensam tidrapport för "norrlandstingen" har tagits fram.

• Primärvården behöver arbeta med ett standardiserat arbetssätt internt	Primärvården har, enligt AF, tagit fram en gemensam standard för avrop av bemanningspersonal inom Östersunds primärvårdsområde. Oklart hur det ser ut i övriga PV. I samband med frågor kring en faktura som starkt avvek från "mallen" och rörde primärvården fick vi svaret från AF att PV-området inte gjort avrop via dem.
• Tillgängliggöra priser för verksamheterna vid direktupphandling	Avtalen skickas ut till områdescheferna. AF uppger att det har varit mindre problem sedan det bestämts att det bara var priserna i de tidigare gällande avtalen som skulle tillämpas i avvaktan på att den överklagade upphandlingen avgjordes rättsligt.

BEDÖMNING:

Vi bedömer att de åtgärdsförslag som framfördes i värdeflödeskartläggningen har prövats och till övervägande del införts.

6.3 FÖLJSAMHETEN TILL REGLER

Revisionsfrågor: Har regionstyrelsen säkerställt att:
- Fastställda rutiner avseende avrop av inhyrd personal följs?
- Åtgärder vidtas vid avvikelser från fastställda rutiner?
- Kontroller utförs enligt attest- och utbetalningsreglementet?
- Kontroller utförs som säkerställer att regionen endast betalar för bemanningspersonal i den omfattning som avropats?
- Fakturorna överensstämmer med de avtal som träffats?

6.3.1 Kontroll av fakturor

Priser och avrop

Vi har genomfört ett stickprov avseende fakturor för bemanningspersonal under perioden maj--december 2017. Under denna period har giltigt ramavtal saknats.

I avvaktan på att ramavtalsupphandlingen skulle bli klar har Region Jämtland Härjedalen gjort en prisförfrågningar avseende allmänsjuksköterskor. Priserna har förtecknats i listor.

De priser som fakturerats för bemanningstjänster stämmer, i vårt stickprov, helt överens med de priser som finns förtecknande för 2017.

För kategorin läkare stämmer merparten av fakturorna överens med motsvarande lista för denna personalkategori, men i ett fall har AF inte varit involverade i direktupphandlingen *(Caramedics AB)*, vilket står i strid med de interna reglerna.

Underlag

29 slumpvis utvalda fakturor konterade under kostnadsslagen för inhyrda läkare och sjuksköterskor har granskats. Granskningen visar följande:

Regionens har tagit fram en tjänstgöringsblankett som enligt anvisningarna skall användas och signeras av både den tjänstgörande bemanningspersonalen och resp. chef för verksamheten. Denna blankett används inte alltid.

41 % (12 st.) av fakturorna saknar tjänstgöringsblankett helt

21 % (6 st.) av fakturorna har en tjänstgöringsbilaga från resp. företag som bara i hälften av fallen är signerade.

34 % (11 st.) innehöll den bilaga som reglerna föreskriver (i ett fall dock inte signerad)

I flera fall har bilagorna sådan brist på kvalité att de är helt oläsliga.

Kontering och verifikat

Det kan även noteras att en av fakturorna saknar Regionens tjänstgöringsbilaga, innehåller reskostnader som därtill inte konterats på rätt kostnadsslag. Inte heller finns kvitton bifogade som styrker reskostnaderna och ingen moms för resorna finns konterad. I samband med att vi ställde frågor om denna faktura fick vi uppgift om att den aktuella enheten (inom primärvården) ställt sig utanför efterlevnaden av regiongemensamma regler vad avser direktupphandling av bemanningspersonal.

BEDÖMNING

Efterlevnaden av fastställda rutiner, avseende avrop/direktupphandling av inhyrd personal, förefaller i stort vara god av vad som framkom vid intervju med personal vid Avropsfunktionen.

Däremot ser det ut att finnas behov av att vidta åtgärder för att samtliga enheter skall rätta sig efter fastställda regler för avrop/direktupphandling, attest och bokföring.

Attestförfarandet som innefattar att göra de kontroller som bestämts för att säkerställa att regionen endast betalar för bemanningspersonal i den omfattning som avropats. Som vi uppfattat det utgör den framtagna tjänstgöringsblanketten för personal från bemanningsföretag en del i den interna kontrollen i detta avseende. Åtgärder bör vidtas för att skärpa efterlevnaden av att tjänstgöringsblanketten används på det sätt som bestämts.

Enligt regelverket skall reskostnaden normalt ingå i avtalad ersättning vid anlitande av bemanningsföretag. Om den ändå inte gör det skall kostnaden konteras som reskostnad med korrekt moms.

7 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

8 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Projektledare:

Ulf Rubensson
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:

Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör

9 BILAGOR

9.1 BILAGA: SAMMANFATTANDE SVAR PÅ STÄLLDA REVISIONSFRÅGOR

Revisionsfrågor	**Sammanfattande svar**
Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende bemanningspersonal.	Kontrollen av fakturorna kan i stort sägas vara god men det finns förbättringsutrymme.
Har regionstyrelsen säkerställt att:	
• De åtgärdsförslag som framfördes i värdeflödeskartläggningen har prövats och införts så långt möjligt?	Ja, i stort sett.
• Fastställda rutiner avseende avrop av inhyrd personal följs?	Ja, i stort sett.
o Åtgärder vidtas vid avvikelser från fastställda rutiner?	Iakttagelse finns som tyder på att förbättring kan behövas.
• Kontroller utförs enligt attest- och utbetalningsreglementet?	Ja.
o Kontroller utförs som säkerställer att regionen endast betalar för bemanningspersonal i den omfattning som avropats?	Fastställd tjänstgöringsblankett för bemanningspersonal används inte av alla.
o Fakturorna överensstämmer med de avtal som träffats?	Under den tidsperioden granskningen omfattar har giltigt avtal saknats.