

Regionens revisorer

2016-02-15

Dnr: REV/28/2015

Revisionsdirektör Leif Gabrielsson
Tfn: 063-147528

Regionstyrelsen

Granskning av upphandling av konsulttjänster

På vårt uppdrag har revisionskontoret genomfört en granskning av konsulttjänster. Granskningens syfte har varit att svara på om den interna kontrollen vid upphandling av konsulter är säkerställd avseende rutiner, ansvar och uppföljning. Granskningen har inte omfattat vårdpersonal.

I granskningen har framkommit att det finns ett behov av att tydliggöra styrningen av när och av vem upphandling ska ske. Som exempel hänvisar riktlinjen för direktupphandling till en befogenhetsplan som inte längre gäller och riktlinjen saknar en koppling till vad den regionala utvecklingsnämnden har att förhålla sig till.

Vi har även noterat brister i kommunikationen av bestämmelserna för upphandling, både mellan regionstaben och verksamheterna och även inom regionstaben. Regiondirektören har fattat ett delegationsbeslut om att regionens avtal ovillkorligen ska följas, att avtalsuppföljning ska ske och att varor och tjänster som saknar avtal ska upphandlas på rätt sätt i samråd med upphandlingsenheten. Beslutet är tämligen okänt och granskningen har visat att uppföljning av fakturor mot avtal inte genomförs av alla vilket innebär att det finns en risk att regionen inte har kontroll över vad man betalar för.

Resultatet av granskningen i sin helhet redovisas i bifogad revisionsrapport och de delar vi revisorer särskilt vill lyfta fram i rapportsammandraget. Vi emotser senast **den 2 maj 2016** en redovisning av vilka åtgärder regionstyrelsen vidtagit eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Region Jämtland Härjedalens revisorer


Annelie Bengtsson
Ordförande


Bernt Söderman
Vice ordförande

Bilaga

Revisionsrapport "Granskning av upphandling av konsulttjänster"
Rapportsammandrag "Granskning av upphandling av konsulttjänster"

Kopia till

Regionala utvecklingsnämnden
Regiondirektören
Bitr. regiondirektören
Upphandlingschef

REGION
JÄMTLAND
HÄRJEDALEN
REVISIONSKONTORET



REVISIONSRAPPORT
**Granskning av
upphandling av konsulter**

Ansvarig: Therese Norrbelius

Innehållsförteckning

1	INLEDNING/BAKGRUND	3
1.1	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	3
1.2	REVISIONSKRITERIER.....	3
1.3	METOD	4
1.4	DISPOSITION	4
2	RESULTAT.....	4
2.1	RIKTLINJER OCH REGLER.....	4
2.1.1	Iakttagelser	5
2.2	RUTINER I UPPHANDLINGSPROCESSEN	5
2.2.1	Rutiner för initiering av upphandling	6
2.2.2	Uppdragsbeskrivning	6
2.2.3	Ekonomidirektörens godkännande	6
2.2.4	Ny tjänst ska kartlägga regionens behov	6
2.2.5	Bedömning	6
2.3	TYDLIGA KRAV I UPPHANDLINGARNA	7
2.3.1	Juridiska mallar säkerställer att lagar och krav efterlevs.....	7
2.3.2	Varierande tydlighet i förfrågningsunderlaget.....	7
2.3.3	Urval och transparens.....	7
2.3.4	Bedömning	7
2.4	ANSVARSFÖRDELNINGEN I UPPHANDLINGSPROCESSEN	8
2.4.1	Något otydligt men beskrivningarna är enhetliga.....	8
2.4.2	Bevakning av avtalens löptider	8
2.4.3	Upphandlingsenheten är en "flaskhals".....	8
2.4.4	Bedömning	9
2.5	FÖLJSAMHET TILL POLICY OCH REGIONDIREKTÖRENS DELEGATIONSBESLUT	9
2.5.1	Uppföljning för att säkerställa att avtal följs.....	9
2.5.2	Bedömning	10
2.6	UTVÄRDERING AV UPPHANDLAD KONSULT	11
2.6.1	Insamling av synpunkter sker inför ny förlängning	11
2.6.2	Bedömning	11
2.7	SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	11
2.7.1	Bedömning och rekommendation.....	12
3	ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE	12

1 INLEDNING/BAKGRUND

En ändamålsenlig upphandlingsprocess är grundläggande för att tillgodose att resurserna inom Region Jämtland Härjedalen nyttjas rätt. Om den interna kontrollen inte är säkerställd i processen finns en risk för att det som upphandlas har kvalitetsbrister och att konkurrensen inte nyttjats.

Revisorerna har i tidigare granskning¹ noterat brister avseende uppföljningen av avtal inför förlängning eller ny upphandling, då det bl.a. framkom att rutiner saknades för insamling av enheternas synpunkter och erfarenheter på gällande avtal. Revisorernas verifieringsgranskning har även visat att det förekommer otydligheter i fakturaunderlag avseende upphandlade konsulttjänster vilket försvårar kontrollen av att ingångna avtal följs.

Regionens revisorer har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av regionens upphandling av konsulttjänster. Granskningen ingår i revisionsplan för år 2015.

1.1 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Granskningens syfte är att svara på om regionstyrelsen har säkerställt den interna kontrollen avseende upphandling av konsulter.

Revisionsfrågor

För att uppnå granskningens syfte ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har styrelsen säkerställt att riktlinjer och rutiner följs för att uppnå en tillfredställande kontroll av att regionens behov av konsulttjänster tillgodoses?
- Finns rutiner för att säkerställa att tydliga och adekvata krav ställs i upphandlingarna?
- Är ansvarsfördelningen i upphandlingsprocessen tydlig?
- Görs uppföljning av att avtal och fakturering överensstämmer med det som upphandlats?
- Görs utvärderingar av upphandlade konsulter?

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till år 2015 och avser konsulttjänster som upphandlats av regionen inom IT, fastighet och regionala utvecklingsnämndens verksamhet. Upphandling av vårdpersonal har inte ingått i granskningen.

1.2 REVISIONSKRITERIER

Uppfylls kraven på:

- Kommunallag (1991:900) 6 kap. 7 §
- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)
- Regionplan 2015-2017 (LS/1811/2013)
- Jämtlands läns landstings upphandlingspolicy (LS/1509/2012)
- Riktlinjer för direktupphandling (LS/1007/2014)

¹ REV/14/2011

1.3 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och analys av stickprov. Substansgranskning har gjorts i erforderligt utsträckning för att verifiera gjorda utsagor.

Intervjuer har gjorts med regionens upphandlingschef, fastighetschef, IT-chef samt områdeschef och ekonomichef för regionala utvecklingsnämnden. Syftet med intervjuerna har varit att kartlägga hur rutinerna för upphandling av konsulttjänster ser ut och hur uppföljning av dessa avtal genomförs. De intervjuade har getts möjlighet att faktagranska ett utkast av rapporten.

Stickprov av fakturor har gjorts för att kontrollera om gällande avtal finns. Namngiven fakturareferens har per mail eller telefon beskrivit rutinen för uppföljning av faktura mot avtal.

1.4 DISPOSITION

Rapportens resultat inleds med en översiktlig beskrivning av regionens bestämmelser för upphandling. Därefter presenteras granskningens iakttagelser och vår bedömning för respektive revisionsfråga. Rapportens resultat med svar på revisionsfrågorna, vår bedömning och lämnade rekommendationer presenteras i kapitel 2.7.

2 RESULTAT

2.1 RIKTLINJER OCH REGLER

Upphandlingspolicy

Enligt regionens upphandlingspolicy (LS/1509/2015) ska allt som regionen betalar för upphandlas och samtliga verksamheter ska tillämpa gällande avtal.

Riktlinjer för direktupphandling

Av riktlinjer för direktupphandling (LS/1007/2014) framgår att direktupphandling ska genomföras affärsmässigt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Vid varje direktupphandling ska det övervägas på vilket sätt konkurrensen bäst kan tas tillvara. Innan beslut om direktupphandling ska följande åtgärder vidtas:

- ❖ Kontroll av att tjänsten inte redan finns på ramavtal
- ❖ Kontroll av om andra verksamheter har samma behov
- ❖ Uppskatta värdet av det som ska upphandlas
- ❖ Säkerställa att upphandlingens värde inte är högre än gränsvärdet för direktupphandling

Gränsvärdet för offentlig upphandling var vid granskningens genomförande² 505 800 kr. Om behovet är återkommande ska värdet beräknas på fyra år.

Regiondirektörens delegationsbestämmelser

Riktlinjer för direktupphandling är beslutade av fullmäktige och hänvisar till landstingsdirektörens befogenhetsplan som efter beslut 2015-08-15 ersatts av

² År 2015

regiondirektörens delegationsbestämmelser. Enligt regiondirektörens bestämmelser³ ska samråd med upphandlingsenheten ske vid all upphandling, förutom vid för direktupphandling av tjänster där upphandlingens värde understiger 2 prisbasbelopp⁴.

Vidare ska upphandlingar över 250 tkr godkännas av ekonomidirektören i samråd med upphandlingsenheten. Beslut om upphandling av konsulttjänster under 250 tkr, är delegerat till respektive centrumchef eller stabschef.

Regionala utvecklingsnämndens delegationsbestämmelser

Regionala utvecklingsnämnden har en egen delegationsbestämmelse (RUN/6/2015). Enligt den får områdeschef genomföra direktupphandling upp till ett respektive två prisbasbelopp och upphandling upp till tröskelvärdet 505 800 kr. Förvaltningschefen får upphandla tjänster utan övre gräns med undantag för sådana tjänster som ska vara föremål för politiska beslut.

Regiondirektörens delegationsbeslut

2015-02-23 beslutade regiondirektören att:

- ❖ Regionens avtal ovillkorligen ska följas
- ❖ Undantag kan endast göras vid synnerliga skäl. Vid avsteg ska detta alltid tillstyrkas av överordnad chef samt godkännas av ekonomidirektören.
- ❖ Om avtal inte finns för tjänsten ska ett upphandlingsuppdrag lämnas till upphandlingsenheten.
- ❖ Varor och tjänster som saknar gällande avtal ska upphandlas på rätt sätt och ett upphandlingsuppdrag ska upprättas och lämnas på upphandlingsenheten.

I ärendebeskrivningen framgår att regionens samtliga verksamheter ska tillämpa gällande avtal och all upphandling ska ske enligt gällande regler, även vid direktupphandling.

2.1.1 Iakttagelser

- ✓ Riktlinjer för direktupphandling hänvisar till ett dokument som inte längre gäller. Landstingsdirektörens befogenhetsplan ersattes 2015-08-15 av regiondirektörens delegationsbestämmelser och har tillsammans med de tidigare delegationsbestämmelserna arbetats samman till ett och samma dokument.
- ✓ Det saknas hänvisning i riktlinjerna vad regionala utvecklingsnämnden ska förhålla sig till.
- ✓ Landstingsdirektörens befogenhetsplan fanns kvar i ledningssystemet. Samordningskansliet har efter att vi påtalat detta tagit bort det gamla dokumentet.
- ✓ Enligt regionala utvecklingsnämndens arbetsutskotts protokoll kommer nämndens delegationsbestämmelser att revideras och utskottet har i den nya versionen föreslagit att samråd ska ske vid upphandling över ett respektive två prisbasbelopp, upp till tröskelvärdet.

2.2 RUTINER I UPPHANDLINGSPROCESSEN

Revisionsfråga: Har styrelsen säkerställt att riktlinjer och rutiner följs för att uppnå en tillfredställande kontroll av att regionens behov av konsulttjänster tillgodoses?

³ RS/235/2015

⁴ Ett prisbasbelopp är 44 500 kr år 2015 (gränsen var därmed 89 000kr år 2015)

2.2.1 Rutiner för initiering av upphandling

Regionens behov av konsulttjänster identifieras på olika sätt.

Fastighetsenheten intervjuar verksamheterna under året för att identifiera deras behov och önskemål. Ett investeringsråd⁵ tar utifrån det insamlade underlaget fram en plan för fastighetsinvesteringar som slutligen godkänns av fullmäktige. Investeringsplanen ligger till grund för vilka tjänster som krävs förutom interna resurser.

Regionala utvecklingsnämndens behov av konsulttjänster uppkommer oftast i de projekt som startas och pågår under en begränsad tid. Om tjänsten då kostnadsberäknas till över 2 prisbasbelopp, eller om man misstänker att någon annan inom regionen har behov av motsvarande tjänst, uppges att rutinen är att upphandlingsenheten kontaktas.

Vissa konstnärliga tjänster upphandlas dock inte, t.ex. vid anlitan av en specifik manusförfattare eller dirigent. Ett sådant uppdrag kan uppgå till 100 tkr, dvs. över 2 prisbasbelopp. Enligt riktlinjerna för direktupphandling, som grundar sig i LOU, är denna typ av direktupphandling tillåten i tillämplig omfattning om det på grund av konstnärliga skäl bara kan fullgöras av en viss leverantör⁶.

2.2.2 Uppdragsbeskrivning

Alla upphandlingsuppdrag till upphandlingsenheten kräver en uppdragsbeskrivning formulerad av verksamheten. Upphandlingschefen uppger att alla tjänster vars värde överstiger 2 prisbasbelopp kräver detta. Beskrivningen skickas till upphandlingsenheten där en ansvarig upphandlare utses.

2.2.3 Ekonomidirektörens godkännande

Enligt de delegationsbestämmelser⁷ som beslutades 2015-08-15 ska alla upphandlingar över 250 tkr godkännas av ekonomidirektören i samråd med upphandlingsenheten. Detta har inte skett. Anledningen uppges vara att varken upphandlingschefen eller ekonomidirektören informerats om att delegationsbestämmelserna förändrats.

2.2.4 Ny tjänst ska kartlägga regionens behov

För att inventera regionens befintliga avtal och övergripande kartlägga behovet av vad som behöver upphandlas kommer en controller att anställas hos upphandlingsenheten under 2016. På sikt kommer kontrollern följa upp utvalda avtal mer ingående för att se till att regionen upphandlar rätt saker och att upphandling sker på ett ändamålsenligt sätt.

2.2.5 Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner för att identifiera regionens behov och initiera upphandling och ser positivt på att det skapas bättre förutsättningar för identifiera regionens behov i och med att en controllerfunktion kommer att inrättas.

Vi ser dock ett behov av en tydligare styrning och kommunikation om vilka bestämmelser som gäller, både inom regionstaben och mellan regionala utvecklingsnämndens verksamhet och regionstaben.

⁵ Tidigare fanns en "lokalgrupp" bestående av bl.a. centrumcheferna vars tjänster i och med omorganisationen upphör.

⁶ LOU 4 kap. 5 §

⁷ RS/235/2015 3.1.8.3 Övrig upphandling

2.3 TYDLIGA KRAV I UPPHANDLINGARNA

Revisionsfråga: Finns rutiner för att säkerställa att tydliga och adekvata krav ställs i upphandlingarna?

2.3.1 Juridiska mallar säkerställer att lagar och krav efterlevs

I regionens upphandlingspolicy framgår att upphandling ska ske med krav och villkor i tillämpliga delar med hänsyn till ekonomi, funktion, kvalitet, patient- och personalsäkerhet, miljö, jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering samt sociala hänsyn.

För att kontrollera att regionens regler och gällande lagar följs tillämpas, enligt uppgift, juridiska mallar i regionens upphandlingsverktyg Avantra. Mallarnas aktualitet säkerställs genom löpande genomgång och uppdatering av upphandlingsenheten tillsammans med regionens jurist.

2.3.2 Varierande tydlighet i förfrågningsunderlaget

När det gäller konsultupphandlingar varierar kraven och tydligheten beroende på vilken sorts upphandling det rör sig om. Vid specifika konsultupphandlingar t.ex. IT-stabens upphandling av vårdssystem, var förfrågningsunderlaget mycket tydligt. En sådan omfattande upphandling kräver, enligt uppgift, mycket planering, framförhållning och stora personalresurser. Stora delar av verksamheterna involverades för att säkerställa att ändamålsenliga funktionskrav ställs i förfrågningsunderlagets kravbilagor och framtagandet av förfrågningsunderlaget genomfördes i flera delprojekt.

Enligt uppgift är det vid tjänsteupphandlingar svårt att ställa tydliga krav på kvalitet utan att diskriminera någon enligt lagen om offentlig upphandling. Även om man har goda erfarenheter av en leverantör får inte förfrågningsunderlaget utformas så att det gynnar denna framför andra.

2.3.3 Urval och transparens

Vid upphandlingen av vårdssystem krävdes ett omfattande arbete med att vikta urvalskriterierna och att beskriva vad som krävs av entreprenören för att uppnå de olika kraven. Det förfrågningsunderlag som togs fram uppges har klargjort vad som gällde vid bedömningen av inkomna anbud och underlättade bedömningen.

En tydlig transparens vid tilldelningen är, enligt uppgift, prioriterad för att inte riskera att upphandlingen överklagas. En av de intervjuade beskriver att deras rutin är att bjuda in alla anbudsgivare till genomgång av alla krav och viktningar som gjorts i utvärderingen, vilket enligt uppgift, varit uppskattat av leverantörerna.

2.3.4 Bedömning

Vi bedömer att kombinationen av stabernas specialistkunskaper, verksamheternas krav på funktion, den juridiska kompetens som finns att tillgå inom regionen och upphandlingsenhetens kunskap ger goda förutsättningar att de krav som ställs i upphandlingarna är ändamålsenliga.

Den eftersträvan av transparens som beskrivits ger förutsättningar för anbudsgivarna att dels förstå gjorda bedömningar, dels ge underlag för överprövning om de anser att fel begåtts.

2.4 ANSVARFÖRDELNINGEN I UPPHANDLINGSPROCESSEN

Revisionsfråga: Är ansvarsfördelningen i upphandlingsprocessen tydlig?

2.4.1 Något otydligt men beskrivningarna är enhetliga

Den som delegerats att genomföra regiongemensamma upphandlingar av varor och tjänster ansvarar för att upphandlingsenheten tillses rätt kompetens och är den som undertecknar tilldelningsbeslut och avtal⁸.

Ansvar i upphandlingsprocessen är enligt några av de intervjuade inte helt tydligt, men samtliga har beskrivit en enhetlig bild av hur de uppfattat sitt ansvar. Beställarna ser sig själva som ytterst ansvarig i alla delar, från att följa LOU till att det som upphandlats faktiskt är det regionen behöver. De ansvarar för att inventera och beskriva behovet och ser upphandlingsenheten som ett stöd för att genomföra upphandlingen på ett ändamålsenligt sätt fram till tilldelningsbeslut fattats.

Vid behov kan ansvaret i processen tydliggöras i en *Överenskommelse om upphandlingsuppdrag*, ett dokument framtaget av upphandlingsenheten. Vanligen har verksamheterna ett bra samarbete med upphandlarna och har klart för sig hur fördelningen ser ut.

2.4.2 Bevakning av avtalens löptider

Bevakning av avtalstider för regiongemensamma upphandlingar av varor och tjänster hanteras av upphandlingsenheten⁹. För övriga upphandlingar ligger ansvaret på den som ingått avtal. Upphandlingsenheten är dock ett stöd i bevakningen under förutsättning att avtalet registrerats i regionens upphandlingssystem Avantra där bevakningen sker.

Ett år innan avtalet löper ut skickar systemet en påminnelse, och rutinen är då enligt uppgift att upphandlingsenheten tar kontakt med beställaren för att stämma av om förlängning ska ske eller om en ny upphandling behöver initieras. Om förlängning ska ske kan systemet påminna tre månader innan löptiden går ut.

Vi har noterat att alla ramavtal inte är registrerade i Avantra, detta är dock inget krav. Enligt uppgift tillämnar t.ex. fastighetsenheten en egen bevakning av sina avtal via Insidan¹⁰. Vid intervjun uppgavs att det vid något enstaka tillfälle glömts att initiera ny upphandling när befintligt avtal löpt ut. Detta uppges dock röra sig om mindre belopp.

IT-staben bevakar inte sina avtal på något formellt sätt utöver Avantra. Det ingår i det dagliga arbetet att följa upp dessa. Utöver IT-chefen finns ytterligare minst en medarbetare som är praktiskt ansvarig var varje avtal. De stora avtalen måste även planeras in i verksamheten redan året innan det är aktuellt för att säkra att resurser finns, vilket uppges minimera risken att förbise löptiderna.

Vid regionala utvecklingsnämnden är de flesta upphandlade konsulterna kopplade till projekt vilket innebär att förlängningar eller nya upphandlingar av samma tjänst sällan krävs.

2.4.3 Upphandlingsenheten är en "flaskhals"

Upphandlingsenheten anser sig inte vara tillräckligt bemannad för att hinna med sina uppdrag. De intervjuade vid verksamheterna beskriver enheten som en "flaskhals" och det förekommer ibland att avtal måste "nödförlängas" med anledning av detta.

⁸ Delegationsbestämmelser för regiondirektören i Region Jämtland Härjedalen RS/235/2015

⁹ Delegationsbestämmelser för regiondirektören i Region Jämtland Härjedalen RS/235/2015

¹⁰ Insidan är regionens internetstartside för anställda

Vid regionens upphandling av vårdsystemet, som tidigare nämndes, var den ordinarie upphandlaren sjukskriven vilket innebar att extern konsult med expertkunskaper anlätades för att klara av hela processen. Annonsering och formalia gjordes av upphandlingschefen, men förfrågningsunderlaget, utvärderingen och förhandlingar avseende avtalet handhades av konsulten.

2.4.4 Bedömning

Ansvar är inte formellt klarlagt, men utifrån de beskrivningar vi fått är vår bedömning att de verksamhetsansvariga har en god bild av ansvaret och fördelningen av arbetet i upphandlingsprocessen.

Upphandlingsenhetens bristande möjligheter att hjälpa verksamheterna uppges vara ett problem. Med anledning av att de nya delegationsbestämmelserna och direktörens beslut som hänvisar till att samråd ska ske med upphandlingsenheten bör enhetens förutsättningar ses över.

2.5 FÖLJSAMHET TILL POLICY OCH REGIONDIREKTÖRENS DELEGATIONSBSLUT

Av regionens upphandlingspolicy framgår bl.a. följande punkter:

- ❖ Upphandling ska genomföras i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk och med iakttagande av regionens politiska beslut, inriktningsdokument och policys.
- ❖ Allt som regionen betalar för ska upphandlas. Vissa undantag nämns.

I regiondirektörens delegationsbeslut¹¹ framgår att:

- ❖ Regionens avtal ovillkorligen ska följas
- ❖ Undantag kan endast göras vid synnerliga skäl. Vid avsteg ska detta alltid tillstyrkas av överordnad chef samt godkännas av ekonomidirektören.
- ❖ Om avtal inte finns för tjänsten ska ett upphandlingsuppdrag lämnas till upphandlingsenheten.
- ❖ Varor och tjänster som saknar gällande avtal ska upphandlas på rätt sätt och ett upphandlingsuppdrag ska upprättas och lämnas på upphandlingsenheten.

Enligt upphandlingschefen gäller ovanstående när värdet överstiger ett prisbasbelopp för varor och två prisbasbelopp för tjänster¹². I delegationsbestämmelserna¹³ framgår att kostnadsställeansvarig får direktupphandla enstaka konsulttjänster upp till gränsvärdet.

Vidare uppges att det inte finns något krav på att avtal ska tecknas för dessa tjänster, men att man från upphandlingsenheten uppmuntrar till detta för att säkerställa att konsultens uppdrag genomförs enligt överenskommelse.

Syftet med beslutet är enligt upphandlingschefen att allt ska över prisbasbeloppsgränserna ska upphandlas och det som inte redan är upphandlat ska upphandlas genom att involvera upphandlingsenheten.

2.5.1 Uppföljning för att säkerställa att avtal följs

Revisionsfråga: Gör uppföljning av att avtal och fakturering överensstämmer med det som upphandlats?

¹¹ RS/440/2015

¹² Prisbasbelopp 44 500 kr år 2015

¹³ Delegationsbestämmelser för regiondirektören i Region Jämtland Härjedalen RS/235/2015

De intervjuade cheferna inom regiondirektörens förvaltning känner till direktörens delegationsbeslut, och uppger att rutin för detta följs. De intervjuade vid regionala utvecklingsnämnden kände inte till beslutet, men uppger att det finns rutiner för att avstämning sker. Enligt uppgift har över 70 % av nämndens tjänsteupphandlingar koppling till projektverksamhet vilket i sin tur ställer höga krav på denna typ av uppföljning för att projektmedel ska erhållas.

Uppföljningen uppges genomföras löpande av den som är närmast berörd av arbetet dvs. den som avropat tjänsten, är avtalsansvarig eller projektledare. Om fakturan inte innehåller det som avtalats ska den skickas tillbaka för tydligare specificering eller korrigerig.

Stickprov för kontroll av att avtal finns och om uppföljning görs

För att få en indikation över huruvida regionens avtal tillämpas har vi gjort en mindre stickprovs kontroll av tio fakturor på tre konton där konsulttjänster bokförs.

Utifrån de stickprov som gjorts har de som står som regionens referens tillfrågats om och hur de säkerställer att fakturan överensstämmer med vad som avtalats.

Fyra av fem leverantörer är upphandlade

Fem av de tio fakturornas leverantörer har ett sammanlagt värde på över 2 prisbasbelopp, vilket innebär att upphandling ska ske i samråd upphandlingsenheten. Av dessa fem finns avtal med fyra. Anledningen till att den femte leverantören inte upphandlats är, enligt uppgift, att den konsult som först upphandlats för tjänsten inte uppfyllde sina åtaganden vilket ledde till att avtalet bröts. Istället för att upphandla på nytt vände man sig till en leverantör man haft avtal med tidigare och hade goda erfarenheter av. Inget avtal har slutit med leverantören. En ny upphandling av tjänsten är dock aktuell.

Litar på leverantören

Den samlade bilden utifrån våra iakttagelser av stickprovsanalysen är att de flesta gör en avstämning mellan avtal och faktura på ett eller annat sätt. Vi har dock noterat att avstämning inte genomförs av alla.

En av de som i analysen står som referens på två fakturor menar att man litar på att de leverantörer regionen har ramavtal med följer det man kommit överens om. En av fakturorna som personen godkänt har regionen dock inte något giltigt avtal med. Det löpte ut för tre år sedan¹⁴ och av olika omständigheter har ingen ny upphandling eller förlängning gjorts sedan dess.

Regiondirektörens beslut är tämligen okänt av de som ska följa upp

Endast en av de tillfrågade fakturareferenserna uppger med säkerhet att den känner till regiondirektörens beslut om uppmaning till avtalsuppföljning med fakturagranskning. Merparten av de tillfrågade uppger dock att beslutet inte innebär någon ny rutin då de redan innan haft som rutin att göra denna avstämning.

2.5.2 Bedömning

Vi har noterat att regionen betalar för konsulttjänster över det fastställda gränsvärdet som inte har upphandlats enligt bestämmelserna. De omständigheter som beskrivits för tjänsten kan dock ses som ”synnerliga skäl” till att upphandling inte gjorts. Det är dock en brist att inget avtal har slutits finns med leverantören.

Att avstämning av fakturor mot avtal inte genomförs av alla medför en risk till att regionen inte har kontroll över vad man betalar för.

¹⁴ 2013-01-31

2.6 UTVÄRDERING AV UPPHANDLAD KONSULT

Revisionsfråga: Görs utvärderingar av upphandlade konsulter?

2.6.1 Insamling av synpunkter sker inför ny förlängning

I 2011 års granskning¹⁵ framkom att det var otydligt hur och till vem synpunkter på gällande avtal ska lämnas och tillvaratas. Efter detta har en materialkonsulent tillsatts som bl.a. fått i uppgift att samla in sådana synpunkter avseende förbrukningsmaterial. Den nya kontrollern ska, enligt uppgift, bl.a. vara ett verktyg för att identifiera och framföra verksamheternas behov avseende konsulttjänster.

Insamling av synpunkter avseende tjänsteupphandlingar sker inför beslut om förlängning eller ny upphandling från respektive beställare. Om avtalet inte är återkommande ligger ansvaret för uppföljning hos beställaren, vilket enligt uppgift, klargörs muntligt vid avtalsöverlämnandet.

De konsulter som upphandlas inom regionala utvecklingsnämndens projekt följs upp och utvärderas inom projektet.

Det förekommer även att löpande möten mellan beställare och leverantör hålls för uppföljning och utvärdering. Vissa leverantörer gör själva kundundersökningar som beställaren får ta del av.

2.6.2 Bedömning

Återredovisning av verksamheternas synpunkter på avtal och upphandlingar till upphandlingsenheten sker sporadiskt, vanligen i samband med att en ny upphandling är aktuell. Vår bedömning är att det finns potential att utveckla kommunikationen mellan beställarna och upphandlingsenheten i och med den nya kontrollerns uppdrag.

2.7 SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR

Granskningens syfte har varit att på om regionstyrelsen har säkerställt den interna kontrollen avseende upphandling av konsulter.

Revisionsfrågorna besvaras och kommenteras i tabellen nedan.

Revisionsfråga	Svar
Har styrelsen säkerställt att riktlinjer och rutiner följs för att uppnå en tillfredställande kontroll av att regionens behov av konsulttjänster tillgodoses?	Ja. Det finns rutiner som ger förutsättningar till att identifiera regionens behov. Vi ser dock ett behov av en tydligare styrning och kommunikation av vilka regler och riktlinjer som gäller.
Finns rutiner för att säkerställa att tydliga och adekvata krav ställs i upphandlingarna?	Ja. Den beskrivning som lämnats avseende kompetenser och tillvägagångssätt ger en bild av att tydliga och adekvata krav ställs i den mån lagen tillåter.
Är ansvarsfördelningen i upphandlingsprocessen tydlig?	Delvis. Uppfattas inte som helt tydligt, men givna beskrivningar ger en enhetlig bild av ansvarsfördelningen.

¹⁵ REV/14/2011

Görs uppföljning av att avtal och fakturering överensstämmer med det som upphandlats?	Delvis. Granskningen visar att rutiner för detta finns på de flesta håll men inte hos alla. Få ansvariga känner till regiondirektörens beslut om att detta ska ske.
Görs utvärderingar av upphandlade konsulter?	Ja, mer eller mindre. Vanligen vid ny upphandling eller förlängning, men kan även ske via löpande möten mellan beställare och utförare. Den nya controllerns uppdrag kan innebära bättre förutsättningar till att kommunicera iakttagelserna med upphandlingsenheten.

2.7.1 Bedömning och rekommendation

Vår samlade bedömning är att den interna kontrollen i stora delar är säkerställd och att det finns potential att utveckla kommunikationen mellan verksamheterna och upphandlingsenheten i och med den nya controllerns uppdrag.

Vi ser dock förbättringsmöjligheter inom följande:

- Riktlinjer och bestämmelser bör ses över och tydliggöras så att de är aktuella och att det tydliggörs vilka regler som gäller för hela organisationen.
- Regiondirektörens beslut om att fakturor ska följas upp mot avtal är tämligen okänt och behöver kommuniceras. Om avstämning av fakturor mot avtal inte genomförs av alla finns en risk att regionen inte har kontroll över vad man betalar för.
- Upphandlingsenhetens bristande möjligheter att hjälpa verksamheterna uppges vara ett problem. Med anledning av att de nya delegationsbestämmelserna och regiondirektörens beslut som hänvisar till att samråd ska ske med upphandlingsenheten bör enhetens förutsättningar ses över.

Vi rekommenderar att bestämmelserna för upphandling samt uppföljning av fakturor mot avtal tydliggörs och kommuniceras för att säkerställa en ändamålsenlig rutin för upphandling och kontroll av fakturor.

3 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Projektledare¹⁶:

Kvalitetssäkring¹⁷:

Therese Norrbelius
Kommunal yrkesrevisor

Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.