



Granskning av konsultanvändning

Rapport

Region Dalarna

KPMG AB

2024-07-15

Antal sidor 18



Region Dalarna
Granskning av konsultanvändning

2024-07-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Verksamheten som granskas	6
3.1	MIT-enheten	6
3.2	FVIS-programmet	7
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Upphandling och anskaffning av konsulter	8
4.2	Hantering av konsultavtal och leverantörsuppgifter	11
4.3	Uppföljning av konsultavtal	12
5	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska regionens användning av IT-konsulter.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om hanteringen av IT-konsulter inom enheten Medicinsk teknik och IT (MIT-enheten) och inom det sk. FVIS-programmet är ändamålsenlig och om den interna styrningen och kontrollen kan anses tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att MIT-enhetens konsulthantering inte är ändamålsenligt utformad och att den interna styrningen och kontrollen inom regionstyrelsens förvaltning inte är tillräcklig.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att regionen har antagit styrdokument som endast delvis reglerar en systematisk konsultanvändning. Vidare bedömer vi att de processer vi tagit del av endast till viss del följer de upprättade riktlinjerna. Slutligen menar vi att det gällande konsultanvändning inte genomförs en ändamålsenlig kontroll av leverantörer, leveranser och fakturering.

KPMG har inte gjort några iakttagelser som ger anledning att anta att det föreligger några oegentligheter i relation till MIT-enhetens konsulthantering.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Sker upphandling och anskaffning av konsulter enligt regionens krav och regelverk?	I allt väsentligt
Hanteras avtal och leverantörsuppgifter på ett effektivt och korrekt sätt?	Delvis
Genomförs en ändamålsenlig kontroll av leverantörer, leveranser och fakturering?	Nej

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi regionstyrelsen att vidta följande åtgärder.

- Riktlinjer för intern styrning och kontroll: Utveckla tydligare riktlinjer för intern styrning och kontroll, inklusive specifika krav och förväntningar på respektive nämnd gällande motverkande av risk för konsultjäv.
- Rutiner för uppföljning och utvärdering av intern styrning och kontroll: Utveckla och implementera nya rutiner för regelbunden utvärdering och uppdatering av kontrollsystem för att säkerställa efterlevnad av beslutade kontrollmoment.



2024-07-15

- Attestordning: Utveckla attestordningen gällande ekonomiska transaktioner, inklusive processer och rutiner för kontroll vid leveransattest samt godkännande vid beslutsattest.
- Utbildning och medvetenhet: Inför utbildningsprogram för tjänstepersoner och konsulter för en mer ändamålsenlig intern styrning och kontroll.
- Rapportering: Utveckla och implementera rapporteringsrutiner för att säkerställa korrekt och fullständig information i samband med konsultleveranser, inklusive tydliga ansvarsområden, förväntat resultat och deadlines.
- Ansvarsfördelning: Tydliggör och dokumentera ansvarsfördelningen för intern styrning och kontroll inom verksamheten, med specificerade roller och ansvarsområden för MIT-enheten, Upphandlingsavdelningen och FVIS-programmet.
- Riskhantering: Utveckla verksamhetens riskhanteringsstrategi för att effektivt förebygga, upptäcka och hantera risker, inklusive risker relaterade till ekonomiska transaktioner och avtalsförpliktelser.
- Utvärdering av konsultavtal: Överväg att klassificera avtal kopplade till strategiska konsulttjänster som högre risk och utveckla förebyggande kontroller för dessa avtal.
- Dokumentation och spårbarhet: Säkerställ att attestunderlag och annan relevant dokumentation kring fakturahanteringen görs tillgänglig, så att det framöver finns en tydlig spårbarhet i alla faktureringsprocesser, med möjlighet till regelbunden granskning och uppföljning av regelefterlevnad.

2 Bakgrund

KPMG har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska regionens användning av IT-konsulter. I de fall regionens IT-utvecklingsprojekt kräver fler personalresurser än vad som finns tillgängligt inom verksamheten, kan regionstyrelsens förvaltning genom enheten Medicinsk teknik och IT (MIT-enheten) och Upphandlingsavdelningen, bistå med upphandling och anskaffning av IT-resurser.

De förtroendevalda revisorerna har bedömt att det kan finnas risk för bristfällig styrning och kontroll över konsulttjänster och inhyrd personal inom regionens förvaltning, särskilt de som anskaffats av MIT-enheten till det sk. FVIS-programmet. Gjorda iakttagelser har väckt frågor kring rutiner för vem som avgör behovet, hur anlitade konsulter används samt hur tjänsterna finansieras, vilka underlag som finns vid attest av fakturor för tjänsterna, följsamhet mot attestordning med mera.

Mot denna bakgrund önskar regionens revisorer att en fördjupad granskning genomförs med syfte att oberoende bedöma huruvida det finns en bristande intern styrning och kontroll samt föreligger risk för oegentligheter inom den aktuella verksamheten.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida det föreligger risk för bristande intern styrning och kontroll samt föreligger risk för oegentligheter inom den aktuella verksamheten. Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

1. Sker upphandling och anskaffning av konsulter enligt regionens krav och regelverk?
2. Hanteras avtal och leverantörsuppgifter på ett effektivt och korrekt sätt?
3. Genomförs en ändamålsenlig kontroll av leverantörer, leveranser och fakturering?

Granskningen har avgränsats till personal som anskaffats av MIT-enheten till det sk. FVIS-projektet. Granskningen omfattar enbart hantering av IT-konsulter som har föregått efter 2022.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policyer.

2.3 Metod

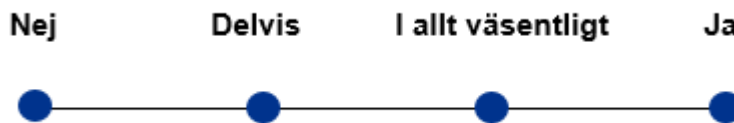
Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av tillämpbara interna regelverk och policyer; rutinhanteringar, verkställighetsbestämmelser, processer, planer, organisationsbilder, avtal och riktlinjer.

2024-07-15

- KPMG har också tagit del av en rapport framtagen av regionstyrelsens analys- och utredningsavdelning (Utvärdering Rapport 2024-04-24) där det påvisas vissa brister gällande användningen av konsulttjänster anskaffade av MIT-enheten.
- KPMG har även tagit del av vissa utdrag från Regionens ekonomisystem Raindance.
- Intervjuer har genomförts med nyckelfunktioner inom FVIS och därigenom tjänstepersoner från MIT-enheten och Hälso- och sjukvårdsförvaltningen; programledare för *programmet för nytt vårdinformationsstöd i Region Dalarna*, upphandlingschef, IT-direktör, biträdande IT-direktör, förvaltningsledare, Enhetschef Hälsa och sjukvård, sektionschef för beställningsstöd, utredare och förvaltningsledare IT.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått från följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av revisionschef Kjell Johansson, planeringsdirektör Jonatan Alamo Block, planeringschef Ann-Charlott Norman, chef för beställningsstöd Helena Hag och av IT-direktör/Enhetschef Helena Strandberg.

3 Verksamheten som granskas

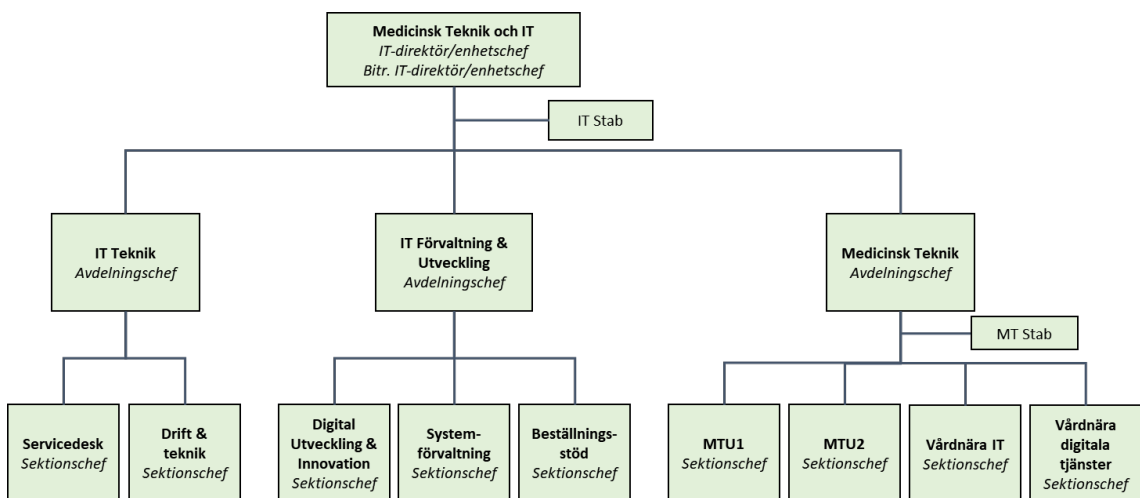
I detta avsnitt ges en övergripande beskrivning av den verksamhet som är föremål för granskning.

3.1 MIT-enheten

Medicinsk Teknik och IT (fortsättningsvis MIT) är en av åtta enheter inom regionstyrelsens förvaltning. MITs uppdrag är att stödja regionen i den digitala utvecklingen och den dagliga leveransen av IT och medicinsk teknik samt verksamhetsutveckling med stöd av IT. Detta innefattar att säkerställa att den medicintekniska utrustningen och IT-infrastrukturen fungerar optimalt för att stödja hälso- och sjukvården i Regionen. MIT är organiserad i tre huvudsakliga avdelningar,

- IT-teknik, som ansvarar för driften och underhållet av IT-system och infrastruktur, inklusive nätverk, servrar, databaser och användarsupport;
- IT Förvaltning & Utveckling, som hanterar förvaltning av befintliga system samt utveckling och implementering av nya lösningar för att förbättra effektiviteten och kvaliteten i verksamheten genom digitala verktyg och processer, och
- Medicinsk teknik, som fokuserar på installation, underhåll och kalibrering av medicintekniska produkter, samt säkerställer att all medicinsk utrustning uppfyller säkerhets- och kvalitetsstandarder.

MIT-enheten består av cirka 180 personer som gemensamt arbetar för att stödja och utveckla både den medicinska och tekniska infrastrukturen inom Region Dalarna. I nedanstående figur illustreras organisationsstrukturen för MIT.

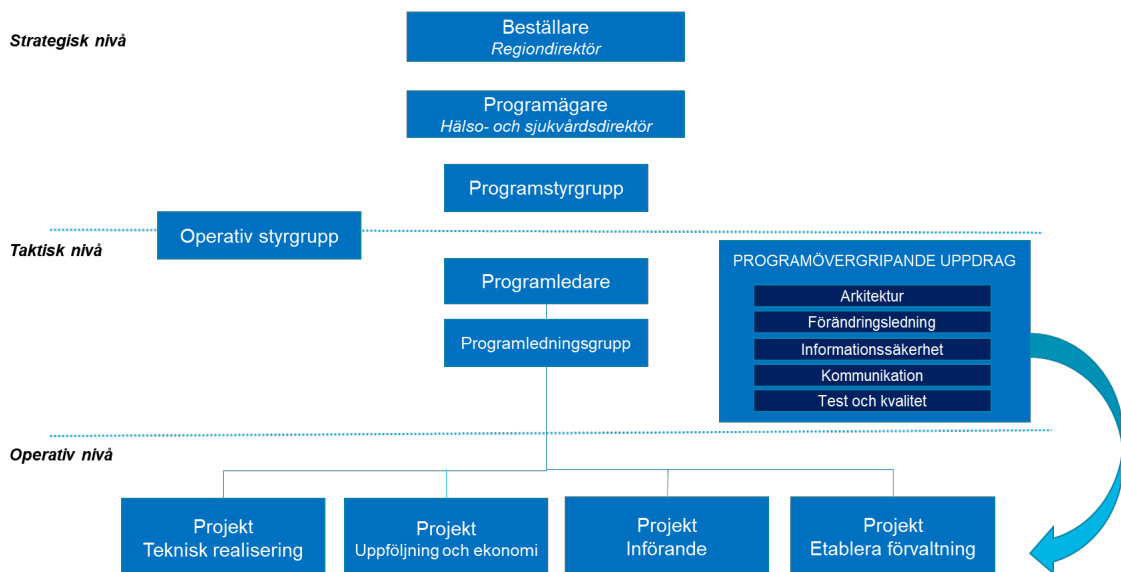


3.2 FVIS-programmet

Region Dalarna ingår i en organiserad samverkan mellan nio olika regioner, betecknad som Strategisk Utveckling av Sjukvårdsstödjande Applikationer (fortsättningsvis SUSSA). Syftet med SUSSA är att förbättra hanteringen av vårdinformation och stödja digitaliseringen av hälso- och sjukvården i de olika regionerna.

Inom ramen för SUSSA skapades ett särskilt utvecklingsprogram, Framtidens vårdinformationsstöd (fortsättningsvis FVIS), med syfte att upphandla och implementera ny och förbättrad hantering av vårdinformation. I upphandlingen av systemstöd valdes i slutändan Cambio Healthcare Systems och deras system Cosmic. Systemstödet består av ett journalsystem med ett antal ytterligare komponenter som utvecklas i samarbete mellan de deltagande regionerna.

Region Dalarna har för FVIS skapat en programstyrgrupp som fattar beslut på övergripande programnivå för att nå effektmålen samt frågor kopplade till tidplan och budget, samt en operativ styrgrupp som säkerställer att programmets leveranser går i linje med verksamheternas behov. I nedanstående figur illustreras övergripande organisationsstrukturen för FVIS.



4 Resultat av granskningen

Granskningens resultat presenteras i tre avsnitt, relaterat till tre olika faser i avtalsprocessen kring IT-konsulter och FVIS. Först redovisas vår bedömning gällande upphandling och anskaffning av konsulter. Härfter följer vår bedömning gällande förvaltning av konsultavtal. Slutligen presenteras vår bedömning gällande uppföljning av konsultavtal.

4.1 Upphandling och anskaffning av konsulter

I detta avsnitt redovisas väsentliga iakttagelser och risker i relation till upphandlingsprocessen vid anskaffning av konsulter. Granskningen omfattar verksamhetens kontroll av leverantörer (inklusive hantering av jävsproblematik), hantering av anbudsprocessen samt rutiner för inköp och avrop.

4.1.1 Leverantörskontroll

Region Dalarna har inga särskilda riktlinjer eller policys specifikt för anskaffning av konsulter, utan verksamheten utgår från Regionens upphandlingspolicy och riktlinjer för inköp som omfattar alla typer av inköp. Upphandlingsenheten ansvarar för att de styrande principerna efterlevs och att leverantörerna lever upp till Regionens generella krav på leverantörer. Specifika riktlinjer för anskaffning av konsulter är under utveckling, men ännu inte antagna eller implementerade. Dock hänvisar MIT till kontroller för att säkerställa företagets lämplighet genomförs i samband med avrop från Addas ramavtal¹. Dessa kontroller omfattar bland annat bedömning av företagets ekonomiska ställning, tekniska och yrkesmässiga resurser för att kunna leverera de tjänster eller produkter som ramavtalet omfattar, registreringsstatus inklusive innehav av F-skattsedel, samt försäkringar.

I föreliggande granskning ligger fokus på leverantörskontroller och huruvida sådana genomförs för att säkerställa att anlidade leverantörer följer regionens generella krav på leverantörer (krav på anti-korruption, uppförandekod etc.) och att det inte förekommer grund för uppsägning av några leverantörsavtal (exempelvis obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter etc.). Regionens upphandlingsenhet agerar primärt som en stödfunktion och är enligt intervjuer inte ansvariga för att utföra leverantörkontroller, det ansvaret vilar på verksamheten. Upphandlingsenheten och MIT saknar resurser för att kontrollera alla avtalsparter i alla avseenden, däremot kategoriserar avtalskontrollerna initialt samtliga avtal enligt avtalsklassificeringsmodell med riskbetyg A - D. I de fall avtal blir tilldelade ett högre riskbetyg, utförs kontroller såsom stickprov på fakturor. Kontroller görs också när verksamheten meddelar till upphandlingsenheten att det finns problem eller bedöms vara risk för felaktigheter. Vid lägre risk vilar det på respektive nämnd/förvaltning att utföra erforderliga leverantörskontroller.

Uppköp eller förändring av ägarstruktur av upphandlade konsultbolag upptäcks inte såvida ingen inom verksamheten är uppmärksam på det, det saknas alltså rutiner inom

¹ Adda är ett företag inom SKR som erbjuder tjänster och produkter inom hållbar försörjning, digitalisering och kompetensutveckling. Adda hjälper kommuner och regioner med strategiskt inköp och ramavtal, däribland ramavtal för IT-och verksamhetsutvecklingskonsulter.

Regionen för hantering av sådana situationer. Verksamheten å sin sida förlitar sig på att alla konsultbolag som finns anslutna till Addas ramavtal förmodligen genomgått en kontroll vid anslutandet och därmed godkänts som seriösa aktörer då det finns tydligt beskrivet vilka krav som ska uppfyllas för att kunna anslutas till ramavtalet.

Då verksamheten och upphandlingsenheten kan komma till olika slutsatser gällande behovet av egna kontroller, menar KPMG att det föreligger en risk att bolag inte övervakas på ett tillräckligt sätt för att säkerställa följsamheten i förhållande till Region Dalarnas generella krav på leverantörer. Detta betyder även att en eventuell förekomst av oseriösa aktörer kan utgöra en anseenderisk för regionen.

4.1.2 Anbudsprocess

Region Dalarnas upphandlingspolicy och riktlinjer för inköp saknar specifika regler för att motverka konsultjäv i den typ av situationer som föreligger inom FVIS. I FVIS är såväl programledare som biträdande programledare konsulter, vilket ställer särskilda krav på kontroll av opartiskhet i förhållande till inlämnade anbud från samma konsultbolag. Det finns en medvetenhet om att det kan föreligga en risk för intressekonflikt om konsulterna känner varandra men Region Dalarna har ännu inte antagit någon intern riktlinje, rutinbeskrivning eller kontroll för hantering av denna risk när projektledare är konsult. Det finns heller ingen regel som hindrar programledarens konsultbolag från att lämna anbud.

Som tidigare nämnts avropas konsulter till FVIS i möjligaste mån från Addas ramavtal. Upphandlingsenheten prioriterar att avropa från konsulter som är anslutna till detta avtal. I de fall Regionen ej får in avropssvar väljer Regionen att gå vidare med en direktupphandling.

För att minska risken för konsultjäv i upphandlingsprocessen har verksamheten utvecklat en praxis i enlighet med gällande lagstiftning. Programledarna (som är konsulter) får inte själva ingå som konsulter i anbud vid upphandlingar där de har medverkat i förberedelserna. I stället är deras roll att bidra med till att utforma kravspecifikationer och arbetsbeskrivningar till förfrågningsunderlag. Regionen tillämpar likabehandlingsprincipen genom att eliminera eventuella konkurrensfördelar för leverantörer som medverkat i förberedelserna, genom att ge övriga anbudsgivare samma information och tillräcklig anbudstid.

Intervjuade i verksamheten uttrycker att det finns begränsade möjligheter för programledaren att påverka val av konsult, detta eftersom flera personer genomför anbudsbedömning och intervjuer. Dessutom får programledaren enligt upparbetad praxis på MIT och upphandlingsenheten inte delta i upphandlingsprocessen om konsulten kommer från samma konsultbolag, då överlämnas ansvaret i dessa delar till en person som utses av FVIS-programledning, exempelvis Planeringschef Hälso- och Sjukvård eller biträdande IT-direktör.

KPMG menar att programledarens delaktighet i upphandlingsprocessen riskerar medföra bristande objektivitet på flera sätt, dels då programledaren riskerar att överdriva behovet av konsulter, dels att behovsunderlaget riskerar att anpassas till specifika konsultbolag, och slutligen att specifika konsultbolag riskerar att ges särskild

2024-07-15

information om bedömningskriterier som ger dem fördelar vid utformningen av sitt anbud.

Utifrån uppgifter hämtade ur en rapport från regionstyrelsens analys- och utredningsavdelning, gällande konsultanvändning inom MIT, finns kollegiala kopplingar mellan konsulter inom MIT och tidigare anställda konsulter, som nu övergått till att bli anlitade inom FVIS. Det bör tilläggas att det är en specifik typ av erfarenhet som eftersöks när konsulter anlitas för att arbeta med IT kopplat till patientdatasystem. Detta medför att erforderlig kompetens endast finns på ett begränsat antal konsultbyråer i närområdet (fysisk närvaro är ofta ett ska-krav på konsulter) och att kollegiala samband därmed kan vara svåra att undvika.

Mot bakgrund av att det kan finnas kollegiala kopplingar mellan konsulter som medverkar i upphandlingsprocessen och anlitade konsulter, samt att verksamheten saknar kontroller för att motverka intressekonflikter, menar KPMG att det föreligger risk för att vissa konsulter ges en otillbörlig konkurrensfördel och att upphandlingar därmed genomförs felaktigt.

4.1.3 Inköp och avrop

Regiondirektören som har ansvar för att bedöma varje anskaffning av konsulter grundar sina beslut på en prövningsmall som Regionen har utarbetat för behovssituationer. En korrekt ifylld mall ska ange det specificera behovet och den efterfrågade kompetensen.

KPMG uppfattar att MIT inte förväntas formulera behovsbedömningar på egen hand, utan detta moment bygger i stället på ett samarbete med verksamheten då vanligen programledaren (konsult) är den funktion med bäst insyn i verksamhetens behov och mål med resursförstärkning i form av IT-konsulter.

Vid intervjuer uppges vidare att FVIS programstyrgrupp och programledning ibland saknar tillräckligt specifik kompetens för att på egen hand göra en behovsbedömning, vilket betyder att den i praktiken är beroende av programledaren även i krav- och behovsspecifikationen. I denna del finns således risk för konsultjäv och att vissa konsulter ges en otillbörlig konkurrensfördel.

Vidare gör inte upphandlingsenheten någon egen helhetsbedömning om vilken konsult som är mest lämplig för uppdraget, det görs utifrån den behovsbedömning som kan vara utformad av programledaren till stor del. Upphandlingsenheten anser att de främst är en stödfunktion och att det inte är deras roll att slutligen bedöma vilken konsult som är mest lämplig för uppdraget.

Programägare och beställare ansvarar för att tillse finansiering av konsulter. I FVIS-Programmet är det Programägare, tillika förvaltningschef som ansvarar för en ekonomisk analys för att avgöra huruvida Regionen har budgetutrymme för de konsulter som ska upphandlas. Utan en noggrann ekonomisk analys och avvägning mot möjligheten att anställa resurser riskerar Regionen genomföra konsultinköp som inte är de ekonomiskt mest fördelaktiga för regionen som helhet.

4.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att upphandling och anskaffning av konsulter i allt väsentligt sker enligt regionens krav och regelverk.

De brister som identifierats gällande upphandling och anskaffning av konsulter avser främst att gällande regelverk och nuvarande processer, rutiner och kontroller kan utvecklas ytterligare i syfte att förbättra leverantörskontroller, minska risk för konsultjäv samt säkerställa en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning.

Slutligen kan en förbättring av regelverk och rutiner kring dokumentation vid konsultanskaffning skapa bättre förutsättningar för en effektiv uppföljning och kontroll av upphandlingsprocessen.

4.2 Hantering av konsultavtal och leverantörsuppgifter

I detta avsnitt redovisas väsentliga iakttagelser och risker i relation till förvaltning av konsultavtal. Granskningen omfattar dels verksamhetens avtalshantering, dels hanteringen av leverantörsregister.

4.2.1 Avtalshantering

Enligt uppgift till KPMG är grundprincipen att beställande verksamhet och programägare också är avtalsägare och därmed är det i detta sammanhang FVIS som ytterst ansvarar för administrationen kring avtalshantering. MIT har en begränsad roll i avtalshantering medan upphandlingsenheten bistår med rutiner och system för avtalshantering samt justering av priser och uppföljning av avtalens löptider.

KPMG uppfattar vidare att programledarna för FVIS inte gör några avtalsuppföljande kontroller för att säkerställa att konsultavtalen är uppdaterade med korrekta villkor, fortfarande är giltiga etc. Slutligen konstaterar KPMG att avtalshantering på MIT är personbunden då den hanteras av en enskild medarbetare.

Vår bedömning är att avtalsgranskningen har vissa brister vad gäller dokumentation av bland annat priser och löptider. Det finns därmed risker för felaktiga konsultarvoden, svårigheter att säkerställa att konsultavtal lever upp till förväntningar och lagstadgade krav, vilket i sin tur kan utgöra utmaningar kring att hantera eventuella tvister eller andra problem som kan uppstå vid befarade avtalsbrott.

Efter avtalstecknande utför upphandlingsenheten en riskklassificering av respektive avtal, där hög risk innebär att upphandlingsenheten ansvarar för granskning och uppföljning och låg risk i stället betyder att verksamheten ges det ansvaret. KPMG uppfattar att samtliga IT-konsultavtal inom FVIS har klassificerats som låg risk.

Sammanfattningsvis anser vi att verksamhetens ansvar för granskning och uppföljning inte finns tydligt dokumenterat, trots krav på detta i upphandlingspolicyn. Det föreligger därmed en ekonomisk risk samt en anseenderisk, i de fall IT-konsultavtalen klassificeras som låg risk och inte ges tillräcklig uppmärksamhet, vilket i sin tur kan leda till att leverantörers underlåtenhet att följa avtalsvillkor förblir oupptäckta.

4.2.2 Leverantörsregister

Granskningen belyser översiktligt huruvida verksamhetens leverantörsregister (leverantörsreskontra) hanteras på ett säkert sätt vad gäller informationssäkerhet etc. eller om det föreligger risk för manipulation av konsulter kontouppgifter etc.

Regionen använder en digital avtalsdatabas för att arkivera samtliga avtal och tillhörande känslig information. Eventuella ändringar registreras och uppdateras direkt i databasen. Enligt intervjuer är det ovanligt att kontonummer ändras. Desto vanligare är att konsultbolag förvärvas, varvid samma kontonummer kan behållas med nya kontaktuppgifter och med uppdaterad information om bolaget.

Varje kategori på upphandlingsenheten har en avtalscontroller som är specialiserad inom sitt område och ansvarar för hanteringen av avtal. Vid behov av att ändra kontonummer eller kontaktuppgifter, skickas informationen först till upphandlingschefen eller biträdande upphandlingschef för bedömning. Efter deras godkännande uppdateras eller läggs den nya informationen till i det berörda avtalet.

4.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten delvis följer de krav som ställs på hanteringen av avtal och leverantörsuppgifter för konsulter.

De brister som identifierats i förhållande till gällande regelverk kring avtalshantering och leverantörsuppgifter gäller främst att korrekta avtalsvillkor inte säkerställs. Uppföljningen kan utvecklas såväl vad gäller specifika avtalsvillkor (prisnivåer, löptider etc.) som efterlevnad av regionens generella krav på leverantörer.

Utöver detta bedömer KPMG att gällande regelverk, rutiner och processer kan utvecklas ytterligare. Vi menar att riskanalysen gällande konsultavtal bör ses över så att strategiska konsultavtal också kan klassificeras som hög risk. Vidare anser vi att verksamheten bör överväga att fördela ansvaret för avtalsuppföljning på fler funktioner, vilket skulle göra kontrollerna mindre personbundna och därmed minska såväl finansiell som operativ risk för verksamheten.

4.3 Uppföljning av konsultavtal

I detta avsnitt redovisas väsentliga iakttagelser och risker i relation till uppföljning av konsultavtal. Granskningen omfattar verksamhetens leverantörsuppföljning, uppföljning av konsulternas leveranser, hanteringen av konsultfakturor samt verksamhetens ansvarsfördelning när det gäller kontroll och attestering av konsultfakturor.

4.3.1 Leverantörsuppföljning

KPMG uppfattar att ansvaret för leverantörsuppföljning är svagt förankrat i verksamheten. Som tidigare berörts i avsnitt 4.2.1 råder viss osäkerhet kring ansvar och rollfördelning gällande uppföljning av upphandlade leverantörer. Grundprincipen är att upphandlingsenheten och MIT bistår verksamheten vid själva upphandlingen, men att ansvaret för uppföljning av leverantörer efter avtalstecknandet övergår till beställare och programägare.

2024-07-15

Varje nämnd och förvaltning har enligt regionens upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer ansvar för uppföljning av alla sina avtal och leverantörer, oavsett om det avser avrop från ramavtal eller direktupphandlingar. Här framgår vidare att avtalsförvaltningen ska vara "systematisk, aktiv och ändamålsenlig"

Mot bakgrund av att detta ansvar, jämte en lång rad andra uppgifter, i praktiken hanteras av en enskild person inom MIT menar KPMG att nämnden saknar tillräckliga resurser för att kunna bedriva en aktiv avtalsuppföljning. Då verksamheten också saknar antagna dokument som anger processer, rutiner och kontroller för uppföljning av leverantörer uppfattar vi att det föreligger risk för bristande leverantörsuppföljning. Bristande systematik gör att uppföljningen riskerar att bli godtycklig och inkonsekvent, men också att brister kring konkreta sakförhållanden inte uppdagas, exempelvis:

- Uteblivna avtalsmöten.
- Uteblivna kontroller kring kostnadsmässiga avvikelser.
- Uteblivna kontroller av digitala system.
- Uteblivna kontroller av arbetsmiljökrav.
- Utebliven kontroll av kvalitetssystem och ISO-standarder.

Sammantaget menar vi att det föreligger såväl operativa som ekonomiska risker till följd av bristande avtalsuppföljning.

4.3.2 Uppföljning av leveranser

IT-konsulternas leveranser åtföljs av en löpande tidsrapportering i systemet Antura. Enligt intervjuer är det chefen för beställningsstöd som kontrollerar och konterar fakturor efter att ha jämfört fakturerade timmar med vad som tidsrapporterats i Antura. Det finns ingen spärr för hur många timmar som kan rapporteras i systemet, kontrollen som görs är i stället en rimlighetsbedömning av antalet timmar i relation till utfört arbete. Programledaren för FVIS, som har förhållandevis god överblick över konsulternas arbetsinsatser, kan inte godkänna eller ändra i Antura.

Regionen har även en controller som övervakar budget och säkerställer att projektet håller sig inom de ekonomiska ramarna. Modellen PPS (praktisk projektstyrning) används för att förankra arbetet i programstyrgruppen och generera rapporter om tidsplan, statusredogörelse och för att uppdatera programledningen om eventuella kvalitetsbrister.

Enligt intervjuer är det projektägarens och/eller beställarens ansvar följa upp leveransen då de bedöms ha bäst insyn i konsultens arbete. I FVIS har programledarna och ansvariga veckovisa uppföljningar för att utvärdera leveranser.

Planeringschefen inom verksamheten Hälsa och sjukvård anser att ansvar för leverantörsuppföljning åligger MIT och inte Hälsa och sjukvård då MIT är beställare i förhållande till konsulterna. Denna uppfattning delas inte av chef för beställningsstöd som tvärtom anser att Hälsa och sjukvård är beställande verksamhet och därmed också ansvarig för uppföljning. Vår slutsats i denna del är därmed att det finns en oklarhet inom verksamheten gällande ansvaret för uppföljning av leveranser.

2024-07-15

KPMG uppfattar vidare att planeringschefen anser att attesteringen brister i vissa avseenden, men att de personer som konterar och leveransattesterar uppmanats att öka sina kontroller och inkludera en kommentar som beskriver vad de har granskat och hur det överensstämmer med överenskomna villkor. Även om detta ännu inte har formaliserats i interna riktlinjer eller regler, uttrycker planeringschefen att det krävs ytterligare förtydliganden kring vad som förväntas av de personer som utför kontering och leveransattestering.

KPMG uppfattar att varken Hälsa och sjukvård eller MIT i dagsläget arbetar tillräckligt med förebyggande kontroller utan primärt tillämpar en reaktiv uppföljning av leveranser och fakturering, vilket kan utgöra såväl ekonomisk som operativ risk för Regionen. Sent upptäckta avvikelser riskerar att resultera i negativa konsekvenser i framdriften för FVIS, t. ex. i form av budgetöverskridningar, förseningar och kvalitetsbrister.

Dessutom föreligger risk att förväntad leverans inte sker enligt avtal då vi bedömer att det saknas effektiv kontroll och ändamålsenlig uppföljning av de anlidade konsulterna. Regionen kan i förlängningen tvingas till kostsamma återkrav och fördyrande processer i förhållande till leverantörerna. Bristande uppföljning utgör därmed en ekonomisk risk till följd av såväl oavsiktlig som avsiktlig feldebitering. Sammantaget utgör även detta en finansiell risk för Region Dalarna.

4.3.3 Fakturahantering

Ansvar för attestflöde och delegering av faktura följer en framtagen mall och hanteras i praktiken på kontaktpersonen för respektive konsultavtal. Det åligger därutöver chef för beställningsstöd, leveransattestant och beslutattestanten att säkerställa att endast korrekta fakturor blir godkända och attesterade.

KPMG uppfattar att granskning och godkännande av fakturor i Raindance (ekonomisystemet) i praktiken bygger på ett outtalat förtroende mellan olika personer. Enligt intervjuer samt vid kontroll av specifika attestflöden kan KPMG konstatera att det i vissa fall förekommer att leverans- och beslutsattestant inte gör egna kontroller utan hänvisar till tidigare bedömning av personen som konterar, vilket kan leda till att fakturor hamnar på felaktiga kostnadsställen utan att det upptäcks om inte leverans- eller beslutsattestant reagerar.

Vid attestering av konsultfakturor uppstår i praktiken svårigheter för leverans- och beslutsattestant att göra självständiga granskningar. KPMG uppfattar att nuvarande attestanter i vissa fall riskerar sakna tillräcklig insyn för att göra egna kontroller och i stället väljer att förlita sig på programledarens bedömning. Detta innebär risk för att beslutsfattare inte har tillräcklig kompetens att göra en heltäckande, objektiv utvärdering på egen hand.

Kontrollen och uppföljningen mellan faktura och leverans baseras på de uppgifter som den fakturerande konsulten anger i Antura. Konsulten har även möjlighet att efterregistrera i Antura vilket innebär en risk för fel, då både fakturan och Antura bygger på konsultens rapporterade timmar. Således finns ingen kontroll eller rutin som förebygger felaktigheter. Den kontroll som utförs säkerställer endast att timmarna på fakturan överensstämmer med vad som angetts i tidrapporteringssystemet Antura.

2024-07-15

Kontrollen garanterar inte att leveransen är korrekt utförd eller att fakturan är stämmer överens med det arbete som de facto utförts.

IT-konsulter har inte behörighet att kontera eller leveransattestera, undantaget programledaren och f.d. programledare. Enligt interna regler ska dessa båda funktioner dock inte leveransattestera fakturor från samma konsultbolag som de är anställda genom. I dessa fall är det i stället biträdande IT-direktör i rollen som styrgruppsmedlem i FVIS, som leveransattestera och planeringschef på hälsa och sjukvård, alternativt hälso- och sjukvårdsdirektören i de fall fakturan överstiger ett prisbasbelopp, som beslutsattestera. Enligt uppgift till KPMG överstiger de flesta FVIS-fakturor ett prisbasbelopp, vilket betyder att det i praktiken oftast är hälso- och sjukvårdsdirektören som beslutsattestera.

Enligt intervju med Planeringschef för hälsa och sjukvård har det konstaterats brister i utförd kontering och leveransattestering. Det har enligt uppgift förekommit att avstämning endast gjorts mot tidrapportering och inte mot gällande avtal med konsulten, vilket i sin tur inneburit att fakturering skett med felaktiga konsultpriser.

Vår bedömning är att nuvarande processer, rutiner och kontroller i samband med fakturahanteringen är otillräcklig och utgör en betydande ekonomisk risk för Region Dalarna.

4.3.4 Ansvarsfördelning

KPMG konstaterar att det finns dokumenterade processer och rutiner med syfte att åstadkomma en ansvarsfördelning innebärande att leverans- och beslutsattest inte får utföras av samma person. Vår granskning indikerar emellertid att verksamheten i praktiken avviker från angivna roller och ansvar. Vår uppföljning visar att det ibland saknas dokumenterat underlag som legat till grund för bedömning och insyn i projekt vid granskning och tillämpning av fyra ögon-principen vid attestering². Exempel från fakturahantering i Raindance visar att attestering har skett av personer som svårigen kan ha insyn i projektet eller bedöma om kontroller genomförts på ett korrekt sätt.

Vidare noterar KPMG att det saknas spärrar i Raindance som begränsar till vem en faktura kan skickas. När avtalsansvariga mottar fakturan har de teknisk möjlighet att vidarebefordra den för leveransattest till valfri person. Detta innebär att en person med behörighet att leveransattestera kan göra det för vilken faktura som helst, så länge denne mottar den i Raindance. Detta utgör en risk för oegentligheter i de fall beslutsattestanten inte har möjlighet att ta sitt kontrollerande ansvar.

Av intervjuer framgår att beslutsattestanter som ibland är ansvarig för flera kostnadsställen inte alltid har överblick över alla fakturor som godkänns. Denne förlitar sig i stället på att leveransattestanten har kontrollerat och säkerställt korrekt mottagare, riktiga prisuppgifter samt att varan eller tjänsten har levererats enligt överenskommelse. Enligt intervjuer har det dessutom förekommit fall där fakturor har felplacerats i kostnadsställen av personer utan korrekt behörighet. Attestering utan egen kontroll i kombination med möjligheten att kunna vidarebefordra fakturor till

² Fyra ögon-principen avser en säkerhetsrutin som kräver att minst två personer skall godkänna en viss aktivitet. Vid attestering är principen att leveransattest och beslutsattest inte får utföras av samma person.

2024-07-15

samtliga medarbetare som har behörighet att leveransattestera utgör såväl en ekonomisk risk till följd av felaktigheter, som en risk för oegentligheter till följd av bedrägerier genom överfakturering.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det saknas en dokumenterad, specifik ansvarsfördelning avseende fyra ögon-principen mellan upphandlingsenheten, MIT och programledare som är inhyrda konsulter, med undantag för några interna anteckningar hos chefen för beställningsstöd. Enligt intervjuer förlitar sig attestanter ofta på kommentarer och noteringar, exempelvis att uppgifter stämmer enligt Antura, utan att utföra egna kontroller.

KPMG konstaterar slutligen en bristande efterlevnad av den interna regeln som förbjuder konsulter från en konsultbyrå att kontera eller attestera fakturor från samma konsultbyrå. Vi kan även konstatera en bristande uppföljning av ansvarsfördelning mellan upphandlingsenheten, MIT och programledare som är inhyrda konsulter.

4.3.5 Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten inte genomför en ändamålsenlig kontroll av leverantörer, leveranser och fakturering.

Vår granskning påvisar otydlighet kring ansvar och genomförande av uppföljning, gällande såväl de generella krav som ställs på de aktuella konsultbolagen, som de krav som ställs på enskilda konsulter leveranser. Vi har även påvisat vissa brister gällande hanteringen av fakturor från de anlitade konsultbolagen. Slutligen anser vi att verksamheten i praktiken har svårt att tillämpa gällande attestinstruktioner, regler och principer kring ansvarsfördelning på ett ändamålsenligt sätt.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om konsultanvändningen inom MIT och inom FVIS är ändamålsenlig, samt om den interna styrningen och kontrollen kan anses vara tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att MIT-enhetens konsultanvändning inte är ändamålsenligt utformad och att den interna styrningen och kontrollen inom regionstyrelsens förvaltning inte är tillräcklig.

Se respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att vidta följande åtgärder:

- Riktlinjer för intern styrning och kontroll: Utveckla tydligare riktlinjer för intern styrning och kontroll, inklusive specifika krav och förväntningar på respektive nämnd gällande motverkande av risk för konsultjäv.
- Rutiner för uppföljning och utvärdering av intern styrning och kontroll: Utveckla och implementera nya rutiner för regelbunden utvärdering och uppdatering av kontrollsystem för att säkerställa efterlevnad av beslutade kontrollmoment.
- Attestordning: Utveckla attestordningen gällande ekonomiska transaktioner, inklusive processer och rutiner för kontroll vid leveransattest samt godkännande vid beslutsattest.
- Utbildning och medvetenhet: Införa utbildningsprogram för tjänstepersoner och konsulter för en mer ändamålsenlig intern styrning och kontroll.
- Rapportering: Utveckla och implementera rapporteringsrutiner för att säkerställa korrekt och fullständig information i samband med konsultleveranser, inklusive tydliga ansvarsområden, förväntat resultat och deadlines.
- Ansvarsfördelning: Tydliggör och dokumentera ansvarsfördelningen för intern styrning och kontroll inom verksamheten, med specificerade roller och ansvarsområden för MIT-enheten, Upphandlingsavdelningen och FVIS-programmet.
- Riskhantering: Utveckla verksamhetens riskhanteringsstrategi för att effektivt förebygga, upptäcka och hantera risker, inklusive risker relaterade till ekonomiska transaktioner och avtalsförpliktelser.
- Utvärdering av konsultavtal: Överväg att klassificera avtal kopplade till strategiska konsulttjänster som högre risk och utveckla förebyggande kontroller för dessa avtal.
- Dokumentation och spårbarhet: Säkerställ att attestunderlag och annan relevant dokumentation kring fakturahanteringen görs tillgänglig, så att det framöver finns en tydlig spårbarhet i alla faktureringsprocesser, med möjlighet till regelbunden granskning och uppföljning av regelefterlevnad.



Region Dalarna
Granskning av konsultanvändning

2024-07-15

Datum som ovan
KPMG AB

Martin Krüger
Certifierad revisor

Mattias Wikner
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.