

Granskning "Konsultanvändning inom servicenämnden"

Dnr: Rev 42-2012

Genomförd av: Deloitte

Behandlad av Revisorskollegiet den 11 december 2012

Granskning av konsultanvändning inom Servicenämnden, Västra Götalandsregionen



Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	4
3.	Konsultanvändning – generellt	7
4.	Konsultkostnader 2010 – augusti 2012	11
5.	Projekt Capgemini Sverige AB	13
6.	Förslag på utvecklingsområden	15
	Bilaga 1 – Sammanställning intervjupersoner	17

1. Sammanfattning

Deloitte har av Västra Götalandsregionens (VGR) revisionskontor fått i uppdrag att granska konsultanvändningen inom Västra Götalandsregionens Servicenämnd.

Revisionsfråga

Revisionsfrågan är:

- Har Servicenämnden en ändamålsenlig styrning och kontroll avseende nyttjande av konsulttjänster?

Svar på revisionsfrågan

Vi har i vår granskning identifierat ett antal iakttagelser/rekommendationer, se nedan, som Servicenämnden behöver ta i beaktande för att få en bättre ändamålsenlig styrning och kontroll avseende nyttjande av konsulttjänster.

Revisionskriterier

Revisionskriterier mot vilka bedömningarna i granskningen har ställts är:

- Lagen om offentlig upphandling
- Servicenämndens
 - internkontrollplan
 - delegationsordning
- Västra Götalandsregionens
 - inköspolicy
 - beskrivning av inköpsprocessen
 - attestreglemente
 - ekonomihandbok

Iakttagelser/rekommendationer

Regionservice har påbörjat ett arbete med att stärka sin styrning och kontroll avseende nyttjande av externa konsulttjänster. Det kvarstår dock arbete inom detta område. Vi har i vår granskning gjort ett antal iakttagelser och rekommendationer som vi anser viktiga för den fortsatta processen. Dessa är följande:

Kompetensväxling

Regionservice har i dagsläget ingen strukturerad och formaliserad rutin och process vid större projekt för att säkerställa att kompetensväxling sker från externa konsulter till VGRs egen personal.

Vi rekommenderar därför att Regionservice tillser att så snart som möjligt arbeta fram tydliga, strukturerade och formaliserade rutiner för hur konsultväxling i större projekt skall säkerställas inom Regionservice.

Projekt – ramavtal

Ett stort beroende av ett externt företag i långvariga projekt kan innebära en risk för Regionservice och VGR om konsultföretaget som utför projektet eventuellt ej vinner vid nästa ramavtalsupphandling. Om projektet då ej är slutfört så kan det innebära att Regionservice och VGR har svårt att slutföra projektet.

I samband med att ett projekt startas upp, där ett externt konsultföretag skall användas, är det därför viktigt att i den initiala riskbedömningen även beakta projektets tidsaspekt i förhållande till ramavtalet. Det vill säga vilken är risken för projektet och dess slutförande om projektet är längre än återstående löptid på ramavtalet. Vi vill därför rekommendera Regionservice att implementera en rutin som säkerställer att tidsaspekten på projektet i

förhållande till ramavtalet alltid ingår som en del i den initiala riskbedömningen av projektet.

Tillämpande av ramavtal

De avropsavtal som vi har granskat avseende konsulttjänster från Capgemini Sverige AB avser managementkonsulttjänster och det är osäkert om dessa tjänster kan anses ingå som en del av de tjänster som omfattas av upprättat ramavtal. Det ramavtal som är upprättat med konsultföretaget avser enbart ekonomiska och finansiella konsulttjänster samt verksamhetsrevision och ej managementkonsulttjänster.

För att säkerställa att Regionservice har en god kontroll över att tjänsterna i avropsavtalet täcks av gällande ramavtal rekommenderar vi att Regionservice dels kontrollerar om avropsavtalen mot Capgemini Sverige AB täcks av gällande ramavtal samt upprättar tydliga riktlinjer för vilka kontroller som skall utföras mot gällande ramavtal innan avropsavtal mot extern part upprättas.

Projektstyrning av externa projekt

Uppföljning av projekt sker i projektredovisningssystemet Antura i enlighet med projektmodellen "Projektilen". Dock redovisar ej samtliga externa konsultföretag sin tid i Antura och för de som rapporterar så sker rapporteringen ej per projektledare utan enbart med totalt antal timmer per projekt. Dock skall enligt de som vi har intervjuat samtliga interna och externa projekt framöver redovisas i Antura i enlighet med projektmodellen "Projektilen".

Då Regionservice årligen har omfattande projekt som utförs med hjälp av externa konsulter är det av stor vikt att samtliga externa projekt har en enhetlig och strukturerad projektuppföljning. Det är därför viktigt att Regionservice säkerställer att samtliga externa projekt följer strukturen med projektplaner, uppföljning, avrapportering etc i Antura i enlighet med "Projektilen" och att detta tydligt framgår av upprättade skriftliga rutinbeskrivningar för att undvika eventuella oklarheter.

Externa konsulter

Det finns ingen formaliserad process inom Regionservice för att bedöma om, när och i vilken omfattning externa konsulter skall anlitas i beslutade projekt. En ny rutin håller dock på att implementeras.

För att säkerställa att Regionservice använder sina resurser på ett optimalt sätt och tar in externa konsulter i de fall behov verkligen finns vill vi bara poängtera vikten av att Regionservice tillser att denna process implementeras fullt ut.

Intern kontrollplan

Servicekommitténs internkontrollplan har kompletterats med ett antal kontrollmoment avseende projektprocessen. För att stärka den interna kontrollen i hela Regionservice projektprocess vill vi poängtera vikten av att dessa kontrollmoment implementeras inom samtliga verksamhetsområden.

Kontroll av avtal mot ramavtal (rätt belopp, rätt leverans)

Regionservice har ingen strukturerad process för att kontrollera att priser och förutsättningar i upprättade avropsavtal överensstämmer med befintliga ramavtal. I vår granskning har vi noterat att de avropsavtal som upprättats ej stämmer överens med det ramavtal som hänvisas till avseende prissättning.

Vi vill därför rekommendera Regionservice att omgående upprätta en skriftlig rutin som tydliggör att kontroll av priser och andra förutsättningar måste kontrolleras mot ramavtal innan undertecknande av avropsavtal för att säkerställa att inga avvikelser sker.

Grindar

I projektstyrningsprocessen så finns det ett antal "grindar" – viktiga avstämningpunkter där projektägaren måste godkänna en eventuell fortsättning av projektet. Dock är de flesta av dessa beslut ej skriftliga utan godkännande sker i normalfallet muntligen.

För att stärka den interna kontrollen i projektprocessen rekommenderar vi att Regionservice upprättar skriftliga rutiner som innebär att samtliga dessa "grindbeslut" måste vara skriftliga.

2. Inledning

Bakgrund

Konsultanvändningen inom Västra Götalandsregionen är av stor omfattning. Den förvaltning som har de högsta kostnaderna för konsulttjänster är Regionservice och ansvarig nämnd är Servicenämnden.

Regionservice använder flera olika konsultföretag varav ett flertal av företagen har långvariga relationer till Regionservice med uppdrag under fler års tid.

Deloitte har av Västra Götalandsregionens (VGR) revisionskontor fått i uppdrag att granska konsultanvändningen inom Västra Götalandsregionens Servicenämnd.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att kontrollera:

- Servicenämndens interna styrning och kontroll avseende använda konsulttjänster för ett av de företag som förvaltningen nyttjat under ett flertal år
- att förvaltningens upphandlingsprocess efterlever lagstiftningens krav samt regionens policys och riktlinjer.

Revisionsfrågan inklusive delfrågor är följande

- Har Servicenämnden en ändamålsenlig styrning och kontroll avseende nyttjade av konsulttjänster?
 - vilken är omfattningen av de utförda tjänsterna mellan Regionservice och det utvalda konsultföretaget?
 - vilken kontroll har förvaltningsledningen och Servicenämnden över att konsultuppdragen utförs i enlighet med upprättade avtal?

- finns det upprättade projektplaner för respektive projekt och framgår det mål, syfte och val av uppföljningsmetod?
- vilken uppföljning har ledning och styrelse avseende resultatet av genomförd konsultinsats?
- har avtalen undertecknats av behörig person?
- uppfyller upphandlings- och avtalsprocessen Lagen om offentlig upphandling samt regionens policy och riktlinjer?
- hur säkerställer förvaltningen/nämnden att erhållna fakturor överensstämmer med gällande avtal?

Revisionskriterier

Revisionskriterier mot vilka bedömningarna i granskningen ställs är:

- Lagen om offentlig upphandling,
- Servicenämndens
 - internkontrollplan
 - delegationsordning
- Västra Götalandsregionens
 - inköbspolicy
 - beskrivning av inköpsprocessen
 - attestreglemente
 - ekonomihandbok.

Ett urval av revisionskriterierna beskrivs närmare nedan:

Lagen om offentlig upphandling

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta

av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Offentlig upphandling regleras av Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), som i huvudsak bygger på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling.

Med direktupphandling menas ett förfarande utan särskilda krav på anbud. Direktupphandling får endast användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av tröskelvärdet för varor och tjänster som gäller för alla upphandlande myndigheter. Tröskelvärdet är cirka 285 000 kronor.

I de fall otillåten direktupphandling sker, dvs när ett avtal har ingåtts med en leverantör utan att det har skett någon annonsering trots att avtalet skulle ha föregåtts av ett annonserat upphandlingsförfarande enligt LOU, kan en upphandlingsskadeavgift utdömas. Upphandlingsskadeavgiften får inte överstiga tio procent av det aktuella upphandlingskontraktets värde och den maximala avgiften som kan dömas ut är tio miljoner kronor.

Västra Götalandsregionens inköspolicy

Västra Götalandsregionens inköspolicy, beslutad av Regionfullmäktige den 30 mars 2004, omfattar samtliga styrelser och nämnder inom Västra Götalandsregionen

Med policyn som grund skall styrelser och nämnder inom Västra Götalandsregionen aktivt tillsammans med Servicenämnden utforma en effektiv inköshantering. All upphandling skall ske inom ramen för lagen om offentlig upphandling och övriga tillämpliga lagrum.

Inköpsorganisationen ska vara ett instrument att förbättra regionens totalekonomi och miljöprofil genom att;

- säkerställa en kostnadseffektiv inköpsprocess med hög kvalitet
- tillvarata miljöperspektivet vid inköp / upphandling
- säkerställa effektiva materialflöden
- skapa avtalstrohet inom regionen

Regionstyrelsen svarar för att strategiskt styra och följa upp inköpsprocessen inom Västra Götalandsregionen. Servicenämnden har ett utföransvar utifrån av regionstyrelsen och regionfullmäktige fastställda mål och riktlinjer och ansvarar för samordning och upphandling av övergripande regiongemensamma varor och tjänster.

Delegationsordning

Den senaste delegationsordningen för Servicenämnden är fastställd den 21 september 2012.

Enligt kommunallagens 6 kapitel 7 § ska nämnden inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som regionfullmäktige har bestämt, och de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I enlighet med kommunallagen har Servicenämnden ansvar för den verksamhet som fastställs av regionfullmäktige i reglemente. För driften av Regionservice får, enligt kommunallagens 6 kapitel 33 §, nämnden uppdras åt en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Om en nämnd uppdras åt förvaltningschef att fatta beslut, får nämnden, enligt kommunallagens 6 kapitel 37 §, överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdras åt en annan anställd att besluta istället, så kallad vidaredelegation.

Beslut som fattas på Servicenämndens uppdrag, ska redovisas till nämnden vid det sammanträde som äger rum närmast efter beslutsdagen. Dock ska beslut som fattats fr.o.m. fjortonde dagen före sammanträdet, redovisas på nästföljande sammanträde.

Metod och granskningsinriktning

Uppdraget omfattar en kartläggning och genomgång av Servicenämndens interna styrning och kontroll avseende utförda konsultuppdrag från ett av de företag som levererat konsulttjänster under ett flertal år.

Granskningen har utförts genom följande steg:

- Formulering av analys och intervjufrågor utifrån ställda revisionsfrågor och revisionskriterier
- Insamling och sammanställning av avtal och redovisningsmaterial
- Intervjuer med ansvariga tjänstemän. Totalt har sju intervjuer genomförts för olika tjänstenivåer och verksamhetsområden inom Regionservice.
- Analys av insamlat material och genomförda intervjuer ställt mot revisionsfrågor och revisionskriterier

- Upprättande av revisionsrapport.
- Rapportering, både genom en skriftlig rapport samt genom en muntlig avrapportering.

Avgränsningar

Granskningen omfattar Servicenämndens interna styrning och kontroll avseende använda konsulttjänster utförda under år 2010 och 2011 och enbart för ett av de företag som förvaltningen nyttjat under ett flertal år.

3. Konsultanvändning – generellt

I detta kapitel kommer vi att översiktligt beskriva Regionservice process för projektstyrning, både avseende projekt med interna projektledare och projekt där externa konsultföretag har använts. I kapitel 5 kommer vi beskriva projektstyrningsprocessen gällande en specifik leverantör av konsulttjänster, Capgemini Sverige AB, vilket är den leverantör som under ett flertal år har levererat den största andelen konsulttjänster till Regionservice. De steg som kommer beskrivas avseende Regionservice process för projektstyrning är följande:

- Styrning och kontroll avseende nyttjande av konsulttjänster
- Kontroll av att konsulttjänster sker i enlighet med LOU samt regionens policy och riktlinjer för upphandling
- Säkerställande av att konsulttjänster sker i enlighet med upprättade avtal
- Finns projektplaner för respektive projekt?
- Vilken uppföljning utförs av ett erhållna fakturor överensstämmer med avtal?
- Vilken rutin finns för kompetensöverföring från konsult till medarbetare hos VGR?

Process för styrning och kontroll avseende nyttjande av konsulttjänster

Inom Regionservice har det ej funnits någon strukturerad och formaliserad process för projektstyrning och styrning och kontroll avseende nyttjande av konsulttjänster. Styrningen och kontrollen har varierat mellan olika projekt och mellan olika projektledare/projektägare oavsett om det har gällt interna eller externa konsulttjänster.

Inom ett av områdena avseende projektstyrning, beslut om projekt, har Regionservice utarbetat en ny rutin. Huvuddragen i denna process är följande:

1. Idé – Idéförslaget skall innehålla instyrningsdokument, effektmål och inriktning
2. Projektstyrningsråd – Det är denna grupp som beslutar om projektet skall genomföras eller ej. Det är personer från ledningsgruppen samt områdeschefer och stabschefer som sitter i projektstyrningsrådet.
3. Projektdirektiv – När beslut är taget avseende att projektet skall utföras skall det tas fram tydliga projektdirektiv som tydliggör samtliga viktiga steg i projektprocessen
4. Ramavtal – När alla ovan steg är utförda så skall ett ramavtal (om det inte redan finns ett befintligt) upphandlas vilket skall ske centralt av inköpsavdelningen

Projektstyrningsrådet blir även under projektprocessen en styrgrupp för Regionservice interna projekt. Det finns dock ingen liknande struktur för externa projekt.

Ett annat område avseende projektstyrning som har utvecklats under senare år är projektmodellen "Projektilen" och projektstyrningsinstrumentet Antura. "Projektilen" är en projektmodell som används för projektet från början till avslut. Antura används både för rapportering avseende interna projekt och för projekt som utförs av konsultföretag. I Antura finns en struktur för hela projektprocessen med effektmål, projektbeskrivning, ekonomiuppföljning, avgränsningar, leverans, tidplan, överlämnande etc.

Antura har utvecklats under ett flertal år och har förfinats ytterligare under 2012. Det har gått ifrån att vara ett dokumenteringsverktyg till att idag vara ett fullvärdigt projekthanteringsverktyg. Framförallt har det varit de interna projekten som historiskt har redovisats i Antura i enlighet med "Projektilen" samt vissa externa projekt. Dock skall enligt de som vi har intervjuat samtliga interna och projekt framöver redovisas i Antura.

Det finns ej någon formaliserad process inom Regionservice för att bedöma om, när och i vilken omfattning externa konsulter skall anlitas i beslutade projekt. Även inom detta område håller en ny rutin på att implementeras. Den har ännu ej använts utan är tänkt att gälla på Regionservice framtida projekt. Processen innebär i korthet följande steg:

- Intern projektledare och/eller projektägare inventerar den interna kompetensen i samråd med enhetschef på projektkontoret.
- I de fall där inventering påvisar att adekvat kompetens saknas inom organisationen, kontaktas externt konsultföretag.
- Förslag på avropsavtal skickas till stabschef för kontroll mot ramavtal. Om det stämmer så skickas avtalet vidare till servicedirektör för undertecknande. Atteststrätt sker enligt delegationsordningen.
- Överenskommelsen dokumenteras enligt mallen Konsultuppdrag. Av denna mall framgår bland annat följande moment:
 - Vilket ramavtal som åberopas
 - Namn och timpriser på tänkta konsulter
 - Vilka leveranser som skall utföras av respektive konsult
 - Att de skall finnas en uppdragsspecifikation med detaljerad aktivitets- och tidsplan, budget och specificerade leveranser med leveransdagar
 - Att fakturan skall innehålla antal nedlagda timmar per namngiven konsult
- Överenskommelse och sekretessförbindelse skickas till projektkontorets administratör för arkivering i pärm.

- Krav på fullständig internkontroll avseende projektstyrning gäller för projektledare, enhetschef och administration. Se vidare under avsnittet internkontroll.

Förutom ovanstående nya formaliserade processer avseende initiering och beslut om projekt samt för när extern konsult skall involveras så har Servicenämndens internkontrollplan kompletterats med ett antal kontrollmoment för att stärka den interna kontrollen i projektprocessen. De kontrollmoment som numera ingår samt när det skall utföras framgår av bilden nedan.

Kontrollmoment	Ansvarig för kontroll	Metod	Uppföljning
Kontroll att roller, ansvar, mandat är kända inom Regionservice (ledningsnivåer och projekt)	Portföljadministratör	Stickprov	September
Kontroll att roller, ansvar, mandat tillämpas vid start (BP1) av projekt i portföljen	Beredningsansvarig/ programsamordnare för resp projekt	Fullständig	Månadsvis
Kontroll att status rapporteras för samtliga program och projekt inom portföljen	Portföljadministratör	Fullständig	Månadsvis
Kontroll att status rapporteras för samtliga projekt inom program	Programsamordnare/ projektledare	Fullständig	2 ggr per månad
Kontroll att projektet följer projektprocessen med sina faser och beslutspunkter	Programsamordnare/ projektledare	Fullständig	Månadsvis
Kontroll att Projektilen tillämpas och används för alla projekt	Portföljadministratör	Stickprov	September

Kontroll av att konsulttjänster sker i enlighet med LOU samt regionens policy och riktlinjer för upphandling

I de fall som en ny leverantör skall upphandlas skall Regionservice alltid anlita Västra Götalandsregionens inköpsavdelning för att säkerställa att LOU och regionens riktlinjer för upphandling efterlevs, vilket utifrån de som vi intervjuat i normalfallet sker. Detta gäller vid större inköp där direktupphandling ej kan användas.

Om det redan finns upprättade ramavtal avseende en tjänst eller vara så har Regionservice i dagsläget ingen formaliserad process för att säkerställa att nya avropsavtal överensstämmer med gällande ramavtal avseende pris, tjänster/varor samt att turordningsreglerna efterlevs. Utifrån det som framkommit i vår granskning och vid våra intervjuer så kontrolleras framförallt att det tänkta konsultföretaget har ett ramavtal, däremot om ramavtalet gäller andra typer av konsulttjänster än vad som kommer avtalas i avropsavtalet kontrolleras ej på ett strukturerat sätt.

Säkerställande av att konsulttjänster sker i enlighet med upprättade avtal

Hur ofta görs uppföljning och på vilket sätt utförs uppföljningen?

Regionservice har inga skriftliga rutiner för att kontrollera att inköp av konsulttjänster sker i enlighet med gällande avtal. Exempel på kontroller/uppföljning kan exempelvis vara kontroll av pris, att antal nedlagda timmar och levererad kvalitet överensstämmer med avtal.

I Regionservice stora projekten så sker det dock regelbundna avstämningsmöten. I de fall det finns externa konsulter i projektet så deltar de också på mötena. I dessa avstämningar utförs en genomgång av projektet avseende exempelvis tidplan, eventuella avvikelser, problemområden etc. För dessa genomgångar finns det i normalfallet en omfattande dokumentation, dock finns ingen formaliserad rutin för vad dokumentationen skall innehålla samt på vilken detaljnivå den skall vara.

Är avtalen undertecknade av behörig person?

Samtliga avropsavtal avseende befintligt ramavtal skall undertecknas av servicedirektören i enlighet med gällande delegation. Utifrån de avropsavtal som vi har gått igenom så är samtliga undertecknade av behörig person.

Hur hanteras eventuella avvikelser från avtalen?

Regionservice har och har ej haft någon fungerande process för att hävda sina rättigheter avseende eventuella avvikelser från avtal. Vid ett mer strukturerat arbete skulle Regionservice eventuellt kunna hävda mer mot leverantör i form av avvikelser från avtal etc och därmed tillse att de erhåller och betalar för det som avtalats. Avseende vissa avtal och dock kontroll skett avseende eventuella avvikelser mot avtal.

Projektplaner för respektive projekt

Vem ansvarar för att dessa upprättas?

Enligt Regionservice rutiner skall det finnas framtagna projektplaner i samband med att avtal tecknas med leverantör. Denna rutin är dock inte formaliserad vilket innebär att projektplaner ser olika ut samt kan saknas för vissa avtal. Det är projektägare och konsulten som skall arbeta med projektet som skall arbeta fram projektplanerna. Inga ytterligare personer behöver godkänna projektplanerna. I och med införandet av processen för att bedöma om, när och i vilken omfattning externa konsulter skall anlitas i beslutade projekt, så tydliggörs i dokumentet – konsultuppdrag, kravet om att projektplan måste finnas i samband med tecknande av avtal.

Utförs uppföljningar av projektplanerna?

Uppföljning av projekt och projekplaner sker i projektredovisningssystemet Antura. Denna uppföljning har utvecklats och förfinats under 2012. Antura används både för rapportering avseende interna projekt och för projekt som utförs av konsultföretag. Dock redovisar ej samtliga externa konsultföretag sin tid i Antura och för de som rapporterar så sker rapporteringen ej per projektledare utan enbart med totalt antal timmer per projekt. Dock skall

enligt de som vi har intervjuat samtliga interna och projekt framöver redovisas i Antura i enlighet med "Projektilen".

Det är projektägaren vilket oftast är en person i linjen som ansvarar för projektuppföljningen. Avrapportering sker till servicedirektören. Fastställd avrapportering till servicedirektören är vid delårsbokslut och årsbokslut i övrigt sker avrapporteringen på avvikelsebasis, dvs om det är några större avvikelser från ursprunglig plan och budget.

I Antura finns ett antal "grindar" vilka är viktiga avstämningspunkter i projektet. Vid dessa avstämningspunkter skall beslut ske av projektägaren om projektet skall fortsätta eller om någon annan ändring skall göras av projektet. Projektet får ej fortsätta om det ej blir godkänt av projektägaren. De flesta beslut av projektägaren är dock ej skriftliga utan godkännande sker i normalfallet muntligen. Det innebär att det ej går att kontrollera i efterhand om beslut har skett av servicedirektören eller ej.

Vilken uppföljning utförs av att erhålla fakturor överensstämmer med avtal?

Regionservice har tidigare ej haft en fungerande rutin för att säkerställa att fakturor från externa konsultföretag överensstämmer med befintligt avropsavtal gällande priser och fakturerade timmar. Dock sker numera avstämning av samtliga fakturor mot upprättade avropsavtal. Denna kontroll hanteras centralt och är den interna projektledaren och projektägarens ansvar.

Avstämning av att fakturering överensstämmer med avropsavtal ingår även som en del i Servicenämndens internkontrollplan och följs upp på stickprovsbasis under året.

Hur ser rutinen för kompetensöverföring från konsultföretaget till medarbetare hos VGR?

I det projekt som vi framförallt har granskat och som är Regionservice största projekt just nu, och som har pågått sedan 2008, så har det inte funnits någon plan för hur kompetensöverföringen skall ske från konsultföretag till VGR. Delprojekten har till största delen enbart drivits med personal från konsultföretaget vilket innebär att VGR i dagsläget ej besitter den kunskap som behövs för att kunna ta över delar av projektet.

Detta medför att samtliga delar i projektet bedrivs/har bedrivits med personal från konsultföretaget, dvs konceptutvecklingen, implementeringen samt testning.

Regionservice har nu påbörjat ett arbete med att bemanna delprojekt med personal från VGR samt att anställa 5 personer som skall vara involverade i implementeringsfasen. Den personal som skall vara involverade i implementeringsfasen skall utbildas av de externa konsulterna fram till årsskiftet 2012 för att därefter kunna ta över vissa delar av implementeringsfasen. Regionservice kommer framöver fokusera på att fortsätta bygga upp kompetensen inom organisationen avseende införande- och leveransfunktionen för att kunna hantera konceptet i framtiden.

4. Konsultkostnader 2010 – augusti 2012

Konsultkostnader 2010, 2011 och 2012

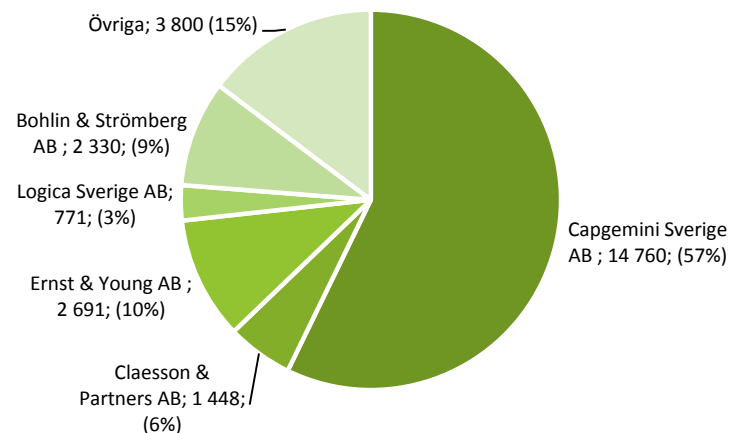
I cirkeldiagrammen framgår konsultkostnaderna för Regionsservice för åren 2010-2012. År 2012 avser enbart perioden januari-augusti 2012. I konsultkostnaderna ingår inga konsultkostnader hänförliga till IT-verksamhet.

Totala konsultkostnader är följande per år:

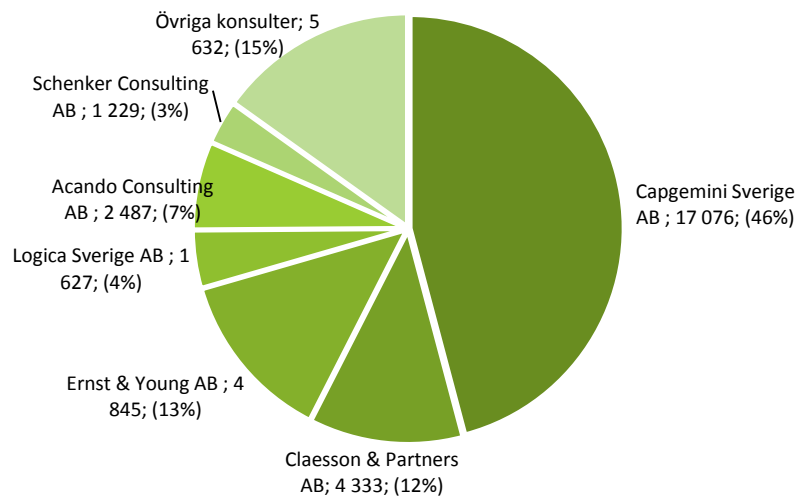
- 2010 uppgår till konsultkostnaderna till 37 229 kkr,
- 2011 uppgår konsultkostnaderna till 25 800 kkr
- Januari-augusti 2012 uppgår till konsultkostnaderna till 21 800 kkr

Fördelning på respektive konsultföretag framgår av nedanstående tabeller.

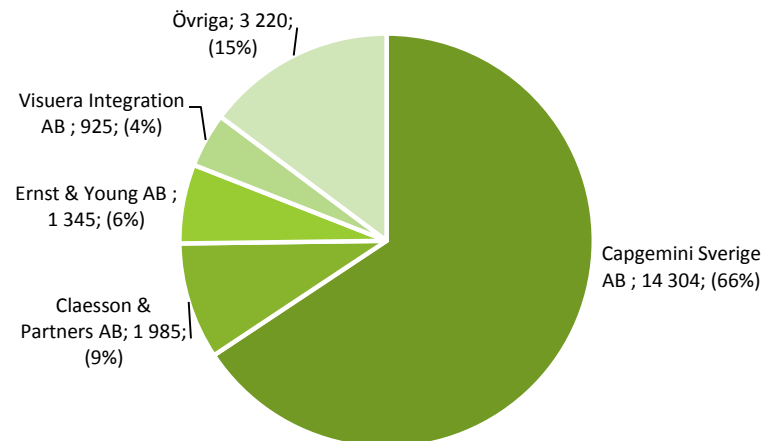
Konsultkostnader 2011



Konsultkostnader 2010



Konsultkostnader 2012



Kommentarer på tabellerna

Som framgår av tabellerna ovan så har totalt inköpta konsulttjänster av Regionservice mellan åren 2010 och augusti 2012 uppgått till belopp mellan 20 mkr och upp mot 40 mkr per år. Av dessa inköpta tjänster är det ett konsultföretag som dominerar. Capgemini Sverige ABs andel av dessa konsultkostnader uppgår till 46 % för år 2010, 57 % för år 2011 samt 66 % för de första åtta månaderna 2012. Det finns inget konsultföretag som är i närheten av denna omfattning. Det konsultföretag som ligger näst i tur efter Capgemini Sverige AB är Ernst & Young vars andel av konsultkostnaderna uppgår till 13 % 2010, 10 % 2011 samt 6 % under de första åtta månaderna 2012. En annan av de större leverantörerna är Claesson och Partners AB.

5. Projekt Capgemini Sverige AB

Projekt med Capgemini

Utifrån sammanställningen i kapitel 4 avseende konsulttjänster med extern part så framgår att den största leverantören av externa konsulttjänster till Regionservice under åren 2010 till och med augusti 2012 är konsultföretaget Capgemini Sverige AB. Capgeminis andel av totalt levererade konsultkostnader är:

- 2010 – 47 %
- 2011 – 57 %
- 2012 – 66 %

Det är framförallt två projekt som dominerar avseende inköpta konsulttjänster från Capgemini Sverige AB. Dessa är:

- Regionservice förvaltningsstrategi: Ägargränssnitt. Syftet med detta projekt är att synliggöra utvecklingsmöjligheterna avseende tydligare roller, ansvar, forum samt process för beredning och styrning i ägargränssnittet
- MA-process. Syftet med detta projekt är att effektivisera materialförsörjning till sjukhusen inom regionen. Tanken är, att hanteringen av lager och material skall effektiviseras och dessutom minska kostnaderna genom förbättrad logistik

Konsultväxling

I framförallt MA-projektet så har det inte funnits någon strukturerad modell för kompetensöverföring eller plan för hur kompetensöverföringen skall ske. Delprojekten har till största delen enbart drivits med personal från Capgemini Sverige AB vilket innebär att VGR i dagsläget ej besitter den kunskap som behövs för att kunna ta över delar av projektet. Capgemini Sverige AB har varit

och är involverade i både konceptutvecklingen, implementeringen samt testningsdelarna.

Regionservice har nu påbörjat ett arbete med att bemanna delprojekt med personal från VGR samt att anställa 5 personer som skall vara involverade i implementeringsfasen. Den personal som skall vara involverade i implementeringsfasen skall utbildas av de externa konsulterna fram till årsskiftet 2012 för att därefter kunna ta över vissa delar av implementeringsfasen.

Blir det beslut att projektet skall implementeras på samtliga tänkta sjukhus i regionen så kommer de fem personer som nu involveras i implementeringsfasen långt ifrån vara tillräckligt. Det skulle uppskattningsvis i sådana fall ta mer än 10 år för dessa 5 personer att hantera implementeringen. Det innebär att konsultföretaget fortfarande kommer att behöva nyttjas i stor utsträckning i samtliga faser, dvs även i implementeringsfasen.

Målet för Regionservice är ändå att VGR själva bemannar projektet avseende implementeringsfasen och att konsultföretag är involverad i framförallt i konceptutvecklingen där VGR själva ej kommer kunna upprätthålla den kompetensen.

Avstämning i projektet

MA-projektet har och har haft regelbundna avstämningsmöten i projektet. Historiskt har dessa möten till stora delar dock till stora delar bestått av personal från Capgemini Sverige AB och VGR-personal har varit involverade i liten utsträckning. Numera är dock flera delprojekt även bemannade med personal från VGR. Dock finns det fortfarande delprojekt som saknar personal från VGR och där delprojektet i sin helhet hanteras av Capgemini Sverige AB.

Projektet har varit igång sedan 2008 – 2009 och under denna tid har det involverat ungefär 8 heltidskonsulter från Capgemini Sverige AB. Enligt det nya avtalet från 2011-09-26 så har antalet konsulter minskat till 6 heltidskonsulter.

Avtal

Vid genomgång av ett antal avropsavtal avseende både konsultprojektet ägargränssnitt och MA-processen så är rubriken på dessa avtal management-tjänster. I avropsavtalen för båda projekten hänvisas till ramavtal nr 3282007-004. Detta ramavtal är upprättat mellan Capgemini Sverige AB och Västra Götalandsregionen 2007-12-04. Detta ramavtal avser ekonomiska och finansiella tjänster samt verksamhetsrevision.

De avropsavtal som vi har granskat avseende konsulttjänster från Capgemini Sverige AB avser managementkonsulttjänster och det är osäkert om dessa tjänster kan anses ingå som en del av de tjänster som omfattas av upprättat ramavtal. Det ramavtal som är upprättat med konsultföretaget avser enbart ekonomiska och finansiella konsulttjänster samt verksamhetsrevision och ej managementkonsulttjänster. Det innebär därför att det finns en risk att dessa avropsavtal har tecknats utan att det finns ett giltigt ramavtal som täcker denna typ av tjänster. Inköpen är av sådan omfattning att direktupphandlingsreglerna ej är tillämpliga och de skulle därför kunna innebära att en otillåten direktupphandling har utförts.

Prissättning – avtal

Enligt det ramavtal som hänvisas till i de avropsavtal vi har granskat (dvs det för finansiella och ekonomiska konsulttjänster) så finns det fastställda timpriser som skall gälla för olika konsultkategorier. Dessa priser är enligt följande:

Konsultkategori	Kr/tim	Kr/dag
Junior konsult	500	4 000
Konsult	700	5 600
Senior konsult	800	6 400
Specialist	1 100	8 800

Av avropsavtalen framgår i vissa fall namngivna konsulter. Det går dock ej att utläsa timpriserna per konsult. I vissa avtal framgår dock den totala beräknade tidsåtgången totalt vilket innebär att det går att räkna fram ett genomsnittligt timpris. De flesta av de avtal där ett genomsnittligt timpris går att beräkna ligger det genomsnittliga timpriset omkring 1 500 kr, dvs långt över de timpriser som finns avtalade i det ramavtal som hänvisas till i avtalen, oavsett om uppräknings skulle ske enligt gällande avtal.

I de flesta avtal framgår dock enbart ett totalbelopp och en tidsperiod när projektet skall utföras. Det framgår i flertalet fall vilka konsulter som skall utföra projektet, dock inte hur mycket tid respektive person skall utföra eller vilken erfarenhetsnivå och kompetensnivå konsulten har. Avseende dessa avropsavtal finns det ingen möjlighet att kontrollera om de överensstämmer med det ramavtal avtalet hänvisar till.

Undertecknande av avtal

Samtliga avropsavtal avseende externa konsulttjänster från Capgemini Sverige AB är undertecknade av servicedirektören. Servicedirektören har rätt att teckna samtliga dessa avtal enligt delegationsordningen.

Fakturering

Vid genomgång av ett urval av fakturor hänförliga till projekten ägarsnitt samt MA-processen så kan vi konstatera att i ett flertal fall är det svårt att härleda fakturan till respektive avtal. I de fall det går att härleda faktura till avtal är det i många fall svårt att kontrollera att det är rätt belopp som är fakturerat, då det inte framgår vilken omfattning och vem som har utfört arbetet enligt fakturan. Det finns ej heller någon specificering avseende nedlagda resekostnader och utlägg vilket i många fall uppgår till betydande belopp. Idag finns det dock en rutin för att följa upp fakturerade kostnader mot avropsavtal, den är dock ej formaliserad.

6. Förslag på utvecklingsområden

Baserat på vår granskning beskriven i den här rapporten har vi identifierat ett antal utvecklingsområden inom området konsultanvändning för Regionservice vilket kan arbetas vidare med för att utveckla och stärka processen avseende konsultanvändning.

Kompetensväxling

Regionservice har i dagsläget ingen strukturerad och formaliserad rutin och process vid större projekt för att säkerställa att kompetensväxling sker från externa konsulter till VGRs egen personal. I vissa stora projekt så finns ingen/eller mycket liten egen kompetens avseende projektet och Regionservice och VGR blir helt beroende av den externa konsulten.

Det kan bli mycket kostsamt då samtliga steg i projektprocessen måste utföras av extern konsult istället för att nyttja personal från VGR. Vi rekommenderar därför att Regionservice tillser att så snart som möjligt arbeta fram tydliga och strukturerade och formaliserade rutiner för hur konsultväxling i större projekt skall säkerställas inom Regionservice. Att tänka på är att involvera personal från VGR i ett så tidigt stadium som möjligt för att säkerställa en effektiv konsultväxling.

Projekt – ramavtal

Ett stort beroende av ett externt företag i långvariga projekt kan innebära en risk för Regionservice och VGR om konsultföretaget som utför projektet eventuellt ej vinner vid nästa ramavtalsupphandling. Om projektet då ej är slutfört så kan det innebära att Regionservice och VGR har svårt att slutföra projektet.

I samband med att ett projekt startas upp, där ett externt konsultföretag skall användas, är det därför viktigt att i den initiala riskbedömningen även beakta projektets tidsaspekt i förhållande till ramavtalet. Det vill säga vilken är risken för att projektet och dess slutförande är längre än återstående löptid på ramavtalet. Vi vill därför rekommendera Regionservice att implementera en rutin som säkerställer att tidsaspekten på projektet i förhållande till ramavtalet alltid ingår som en del i den initiala riskbedömningen av projektet.

Tillämpande av ramavtal

De avropsavtal som vi har granskat avseende konsulttjänster från Capgemini Sverige AB avser managementtjänster och det är tveksamt om det kan anses ingå som en del av de tjänster som omfattas av upprättat ramavtal. Det ramavtal som är upprättat med konsultföretaget avser enbart ekonomiska och finansiella konsulttjänster samt verksamhetsrevision och ej managementkonsulttjänster. Inköpen är av sådan omfattning att direktupphandlingsreglerna ej är tillämpliga och de skulle därför kunna innebära att en otillåten direktupphandling har utförts.

För att säkerställa att Regionservice efterlever LOU är det av yttersta vikt att innan avropsavtal tecknas med en leverantör kontrollera att de tänkta tjänsterna täcks av gällande ramavtal samt att ramavtal finns. Om det inte finns ramavtal eller avtalet ej täcker den typen av tjänst kan avtal ej tecknas.

För att säkerställa att Regionservice har en god kontroll över att tjänsterna i avropsavtalet täcks av gällande ramavtal rekommenderar vi att Regionservice dels kontrollerar om avropsavtalen mot Capgemini Sverige AB täcks av gällande ramavtal samt upprättar tydliga riktlinjer för vilka

kontroller som skall utföras mot gällande ramavtal innan avropsavtal mot extern part upprättas.

Projektstyrning av externa projekt

Uppföljning av projekt sker i projektredovisningssystemet Antura. Denna uppföljning har utvecklats och förfinats under 2012. Antura används både för rapportering avseende interna projekt som projekt som utförs av konsultföretag. Dock redovisar ej samtliga externa konsultföretag sin tid i Antura och för de som rapporterar så sker rapporteringen ej per projektledare utan enbart med totalt antal timmer per projekt. Dock skall enligt de som vi har intervjuat samtliga interna och projekt framöver redovisas i Antura.

Då Regionervice årligen har omfattande projekt som utförs med hjälp av externa konsulter är det av stor vikt att samtliga externa projekt har en enhetlig och strukturerad projektuppföljning. Det är därför viktigt att Regionervice säkerställer att samtliga externa projekt följer strukturen med projektplaner, uppföljning, avrapportering etc i Antura i enlighet med "Projektilen" och att detta tydligt framgår av upprättade skriftliga rutinbeskrivningar för att undvika eventuella oklarheter.

Externa konsulter

Det finns ingen formaliserad process inom Regionervice för att bedöma om, när och i vilken omfattning externa konsulter skall anlitas i beslutade projekt. En ny rutin håller dock på att implementeras. Den har ännu ej använts utan är tänkt att gälla på Regionervice framtida projekt. För att säkerställa att Regionervice använder sina resurser på ett optimalt sätt och tar in externa konsulter i de fall behov verkligen finns vill vi bara poängtera vikten av att Regionervice tillser att denna process implementeras fullt ut.

Internkontrollplan

Serviceenämndens internkontrollplan har kompletterats med ett antal kontrollmoment avseende projektprocessen. För att stärka den interna kontrollen i hela Regionervice projektprocess vill vi poängtera vikten av att dessa kontrollmoment implementeras inom samtliga verksamhetsområden.

Kontroll av avtal mot ramavtal (rätt belopp, rätt leverans)

Regionervice har ingen strukturerad process för att kontrollera att priser och förutsättningar i upprättade avropsavtal överensstämmer med befintliga ramavtal. I vår granskning har vi noterat att de avropsavtal som upprättats ej stämmer överens med det ramavtal som hänvisas till avseende prissättning.

Då det finns upprättade ramavtal så skall prissättning i avropsavtalen överensstämma med priserna i ramavtalet. Vi vill därför rekommendera Regionervice att omgående upprätta en skriftlig rutin som tydliggör att kontroll av priser och andra förutsättningar måste kontrolleras mot ramavtal innan undertecknande av avropsavtalet för att säkerställa att inga avvikelser sker.

Grindar

I projektstyrningsprocessen så finns det ett antal "grindar" – viktiga avstämningpunkter där projektägaren måste godkänna en eventuell fortsättning av projektet. Dock är de flesta av dessa beslut ej skriftliga utan godkännande sker i normalfallet muntligen. För att stärka den interna kontrollen i projektprocessen rekommenderar vi att Regionervice upprättar skriftliga rutiner som innebär att samtliga dessa "grindbeslut" måste vara skriftliga.

Bilaga 1 – Sammanställning intervjupersoner

Intervjuade personer
Servicedirektör
Utvecklingschef Regionservice
Chef område försörjning
Tf. produktionschef område Försörjning
Enhetschef MA-processen
Ekonomichef Regionservice
Enhetschef inköp

Deloitte är ett av Sveriges ledande revisions- och konsultföretag med 1 100 medarbetare på ett trettiofem orter över hela landet. Med Deloitte avses Deloitte AB och dess dotterbolag. Deloitte är det svenska bolaget inom Deloitte Touche Tohmatsu. För mer information, besök www.deloitte.se.

Deloitte Touche Tohmatsu är ett av världens ledande nätverk av tjänsteföretag. Med 165 000 medarbetare i över 140 länder levererar medlemsföretagen tjänster till drygt hälften av världens största företag och även till stora nationella företag, offentliga verksamheter och tillväxtföretag. Förutom ett heltäckande internationellt servicenät erbjuder medlemsföretagen gedigna branschkunskaper och ett omfattande tjänsteutbud oavsett var klienten bedriver sin verksamhet. Deloitte Touche Tohmatsu är en schweizisk juridisk person (Verein). Varken Deloitte Touche Tohmatsu eller dess nationella medlemsföretag ansvarar för varandras rättshandlingar oavsett dess karaktär. Varje nationellt medlemsföretag utgör en separat och oberoende juridisk person, verksam under firma "Deloitte", "Deloitte & Touche", "Deloitte Touche Tohmatsu" eller därmed relaterade firmor. Tjänsterna beskrivna här tillhandahålls av respektive nationella medlemsföretag och inte av Deloitte Touche Tohmatsu i dess form av schweizisk juridisk person (Verein). Av bland annat regulatoriska skäl tillhandahålls inte samtliga tjänster beskrivna här av samtliga nationella medlemsföretag. För mer information, besök www.deloitte.com.

A member firm of Deloitte Touche Tohmatsu.

© 2012 Deloitte AB.