

# Revisionsrapport

## *Inhyrd personal via bemannings- företag*

Norrbottnens läns  
landsting

*Per Ståhlberg  
Certifierad kommunal  
revisor*

*Linda Marklund*

*November 2015*

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Metod och avgränsning .....	3
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat</b> .....	<b>4</b>
3.1.	Upphandlingsprocessen .....	4
3.2.	Tillämpning av ramavtal och regelverk.....	5
3.2.1.	Ramavtal .....	5
3.2.2.	Regler och riktlinjer .....	5
3.2.3.	Tillämpning .....	6
3.3.	Styrelsens vidtagna åtgärder .....	8
3.3.1.	Revisorernas uppmärksammade brister .....	8
3.3.2.	Vidtagna åtgärder .....	8

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrbottens läns landsting har PwC granskat hanteringen av inhyrd personal. Syftet med granskningen har varit att ge underlag för bedömning av om upphandling och avrop av inhyrd personal sker på ett ändamålsenligt sätt samt om landstingsstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Granskningen har resulterat i nedanstående iakttagelser och bedömningar:

- Vår bedömning är att upphandlingsprocessen avseende inhyrd personal inte var ändamålsenlig då den aktuella upphandlingen inte byggde på en kravspecifikation som verksamheterna i tillräcklig omfattning varit delaktiga i att utarbeta. Vi noterar dock att ansvarig upphandlare, inför kommande upphandling, vidtagit åtgärder för att öka verksamheternas delaktighet och möjlighet att påverka innehållet i upphandlingen.
- Vår bedömning är att inhyrning av personal endast delvis sker i enlighet med tecknade ramavtal och landstingets regelverk. Vi bedömer även att den interna kontrollen i samband med fakturahantering av inhyrd personal är otillräcklig.
- Bedömningarna baseras på att verksamheterna fortsätter att i relativt hög utsträckning använda sig av icke avtalade leverantörer. Vi ser även att det har skett en viss försämring när det gäller avtalstroheten sedan vår förra granskning, år 2009. Vidare har landstingets regler för attest inte följts då ett flertal uppenbart felaktiga fakturor tillåtits passera.
- Vår bedömning är att landstingsstyrelsen, med anledning av revisorernas föregående granskning, ännu inte genomfört ändamålsenliga åtgärder. Bedömningen baseras på att inhyrningen av personal inte har minskat sedan vår förra granskning, trots att en uttalad målsättning om detta finns.

Vi noterar samtidigt att landstinget är i en besvärlig situation då det stora behovet av att hyra in läkare och sköterskor bidrar till att inhyrningen till stor del sker på bemanningsföretagens villkor.

Vi ser positivt på beslutet att inrätta en avropsfunktion med helhetsansvar för inhyrning av personal och löpande kontroller. Vi bedömer att denna åtgärd, om den fullt ut implementeras, har goda möjligheter att i framtiden öka kontrollen av leverantörer, fakturor och efterlevnad av avtal.

*Sammanfattningsvis bedömer vi att upphandling och avrop av inhyrd personal inte sker på ett ändamålsenligt sätt samt att landstingsstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är otillräcklig.*

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

År 2009 lät de förtroendevalda revisorerna i Norrbottens läns landsting granska om den interna kontrollen i samband med inhyrning av personal var tillräcklig.

I samband med revisorernas granskning 2009 framkom bland annat att 28,5 procent (32,4 mnkr) av landstingets kostnad för inhyrd personal under perioden avsåg inköp utanför de ramavtal som tecknats.

Den sammanfattande bedömningen var att den interna kontrollen inte var tillräcklig. Revisorerna baserade sitt ställningstagande bland annat på följande konstaterade brister.

- Bristande kännedom om avtal och attestants skyldighet att kontrollera inkommande fakturor mot avtal och andra villkor.
- Muntliga överenskommelser som omöjliggjorde efterkontroll.
- Ersättningar som gjorde avsteg från träffade överenskommelser (ramavtal) var inte bestyrkta av behörig personal inom NLL.
- Avropsavtal hänvisade till ramavtal som inte fanns, vilket omöjliggjorde efterkontroll.
- Kontrollen rörande vilka leverantörer som anlåtats hade inte fungerat ändamålsenligt då antalet ej ramavtalsbundna leverantörer var stort.

Efter 2009 har kostnaden för inhyrd personal fortsatt att öka. För 2014 uppgick kostnaderna för inhyrd personal till 199 mkr.

### 2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att ge underlag för bedömning om upphandling och avrop av inhyrd personal sker på ett ändamålsenligt sätt samt om landstingsstyrelsens interna kontroll sammanhanget är tillräcklig.

- Upphandlingsprocessen avseende inhyrd personal är ändamålsenlig så till vida att upphandlingen bygger på en kravspecifikation som verksamheterna varit delaktiga i att utarbeta.
- Inhyrning av personal sker i enlighet med tecknade ramavtal och landstingets regelverk.
- Den interna kontrollen i samband med fakturahantering av inhyrd personal är tillräcklig.
- Styrelsen har med anledning av revisorernas skrivelse genomfört ändamålsenliga åtgärder.

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har omfattat:

1. Genomgång av landstingets regelverk, ramavtal, diarium, protokoll, beslut, uppföljningsrapporter etc.
2. Granskning och analys av upphandlingsprocessen (begränsat till kravspecifikation och delaktighet från verksamheterna) avseende inhyrd personal.
3. Övergripande registeranalys av det samlade räkenskapsmaterialet från 2014 avseende inhyrd personal (kostnadsslag, verksamhet och leverantörer etc).
4. Övergripande granskning av tillämpning av ramavtal.
5. Stickprovsmässig manuell/fördjupad granskning av räkenskapsmaterialet inkl leverantörsfakturor (Attester, att fakturerat pris överensstämmer med gällande avtal, att rutin finns för kontroll av att betalning överensstämmer med faktisk utförd tjänst och avtalat pris etc).
6. Intervjuer med tjänstemän från upphandlingsenheten, ekonomiavdelningen samt fakturahantering vid Administrativ Service. Därutöver har vi bla genomfört intervjuer med landstingsdirektören och representanter för de granskade verksamheterna.
7. Rapporten har faktakontrollerats av de vi intervjuat.

Organisatoriskt har granskningen avgränsats till de verksamheter som ingick i 2009 års granskning; de tre hälsocentralerna; Piteå, Arvidsjaur och Kiruna samt de två ortopediska klinikerna vid Sunderby sjukhus respektive Piteå älvdals sjukhus.

Revisionskriterier, dvs det våra bedömningar baseras mot är:

- Landstingsfullmäktiges regler och riktlinjer
- Landstingsstyrelsens uppföljning av revisorernas rapport avseende inhyrda läkare (2009)
- God redovisningssed

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Upphandlingsprocessen

Av landstingets gemensamma regler och riktlinjer framgår att det för strategiskt viktiga upphandlingar ska bildas styrgrupper och att divisionscheferna ansvarar för att utsedda representanter har mandat att besluta om ett sortiment som ska gälla för hela landstinget.

Granskningen visar att det, förutom ovanstående, inte finns några riktlinjer som tydliggör i vilken utsträckning verksamheterna ska göras delaktiga i utformningen av kravspecifikationer inför upphandlingar. Av intervjuer med projektledare/upphandlare framgår att det för närvarande pågår ett arbete för att utveckla och tydliggöra upphandlingsprocessen med nya mallar och rutinbeskrivningar på Intranätet.

Av intervju framgår att upphandlingen av det nu gällande ramavtalet avseende inhyrd personal var en så kallad regionupphandling, vilket innebar att tjänsterna upphandlades gemensamt av de fyra nordligaste landstingen. Vid denna typ av upphandlingsförfarande utser varje landsting en kontaktperson som bla har till uppgift att framföra respektive landstings behov inför upphandlingen. Kravspecifikationen jämkas sedan med övriga landstings kravspecifikationer.

Av våra intervjuer framgår att verksamheterna, inför upphandlingen av innevarande ramavtal, inte deltog i någon nämnvärd omfattning. Enligt uppgift så upprättades en kravspecifikation inför upphandlingen. Denna skickades, i ett sent skede av upphandlingsprocessen, på remiss till verksamheterna och verksamheterna uppfattade inte denna som möjlig att lämna synpunkter på. Informationen om upphandlingen och den kravspecifikation som upprättats spreds ej ut till verksamheterna.<sup>1</sup>

Av intervjuer med projektledare/upphandlare framgår att det, inför kommande upphandling, har bildats både en styr- och en referensgrupp bestående av representanter från verksamheterna. De HR-chefer och HR-strateger som ingår i styrgruppen har bland annat till uppgift att, via sina ledningsgrupper, undersöka vilka behov av kompetens som finns i respektive verksamhet.

Avsikten var att upphandlingen skulle ha varit klar innan årsskiftet 2015/2016 men av intervjuer framgår att upphandlingsprocessen har försenats.

**Bedömning:** Vår bedömning är att upphandlingsprocessen avseende inhyrd personal inte var ändamålsenlig då den aktuella upphandlingen inte byggde på en kravspecifikation som verksamheterna i tillräcklig omfattning varit delaktiga i att utarbeta. Vi noterar dock att ansvarig upphandlare, inför kommande upphandling, vidtagit åtgärder för att öka verksamheternas delaktighet och möjlighet att påverka innehållet i upphandlingen.

<sup>1</sup> Det finns en inbyggd problematik med att informera om kravspecifikationen då denna kan behöva sekretessbeläggas för att hindra att vissa bolag erhåller förhandsinformation.

## 3.2. Tillämpning av ramavtal och regelverk

### 3.2.1. Ramavtal

Den senaste upphandlingen av läkartjänster genomfördes under 2012. Upphandlingen resulterade i att ramavtal har upprättats med 18 leverantörer av läkartjänster och 9 leverantörer av sjukskötersketjänster. I flertalet fall är det samma företag som levererar såväl läkartjänster som sjukskötersketjänster. Antalet företag uppgår totalt till 19 stycken. Samtliga avtal har likadant innehåll och avser perioden 2013-04-01 – 2014-12-31 med möjlighet till 2 års förlängning. Samtliga avtal har nu, med anledning av den försenade upphandlingsprocessen, förlängts till och med 2016-12-31.

Upphandlingsenheten har på landstingets intranät en avtalsdatabas som är tillgänglig för all personal. Granskningen visar att samtliga avtal avseende läkare och sjuksköterskor finns tillgängliga i avtalsdatabasen.

Pris för tjänsterna anges i särskilda prisbilagor som också återfinns i avtalsdatabasen. Varje avtal har ett antal prisbilagor som uppdateras årligen. Varje prisbilaga anger priser för viss kategori av läkare/sköterska.

För avrop utifrån ramavtalen har en mall för avropsavtal utarbetats. I denna mall ska anges mer precist vilka tjänster och vilken omfattning tjänsten avser. Tanken är att alla avrop som görs utifrån ramavtalen, ska föregås av specificering i avropsmallen. Där ska också anges vilken läkare/sköterska som ska anlitas och vilken tidsperiod som avses.

Av intervjuer framgår att verksamheterna i några fall tecknat separata avtal med andra leverantörer som inte rangordnats i ramavtalet. Vidare framgår att för de fall där verksamheterna måste använda *ej avtalade* leverantörer, finns en särskild avtalsmall som ska användas. Detta i syfte att undvika att leverantörernas egna avtal används, vilket ändå uppges vara relativt vanligt förekommande.

Av ramavtalen framgår att landstinget har rätt att utkräva vite från leverantörerna bland annat under följande förhållanden:

- Bristande tillgänglighet.
- Bristande kvalitet.
- Utebliven uppföljning.

### 3.2.2. Regler och riktlinjer

I landstingets gemensamma regler och riktlinjer anges bland annat att personal från bemanningsföretag utifrån landstingets avtalskatalog kan avropas när verksamheterna inte kan bemannas med ordinarie personal. Detta ska dock ske med restriktivitet och endast då alla andra åtgärder vidtagits.

Inom Division Närsjukvård har en skriftlig rutin för avrop och avtal av bemannings-tjänster upprättats. Av rutinbeskrivningen framgår att ansvarig verksamhetschef gör avrop från ramavtal. Vidare framgår att avtalet (avropsavtal eller standardavtal som tecknas om ingen upphandlad leverantör kan leverera) ska skickas till HR-

avdelningen för kvalitetssäkring. Motsvarande rutin finns inte dokumenterad för Division Länssjukvård.

Av landstingsstyrelsens regler för attester och utbetalningar framgår att alla fakturor ska sakattesteras, beslutsattesteras och behörighetsattesteras. *Sakattest* innebär bland annat kontroll av tjänsteleverans, kvalitet och pris samt att övriga villkor stämmer. *Beslutsattestanten* ska kontrollera att sakattest skett i enligt med reglerna, att transaktion stämmer mot beslut och konteringar är rätt. *Behörighetsattestanten* ska slutligen kontrollera att både sakattestant och beslutsattestant finns samt att de är behöriga.

### 3.2.3. Tillämpning

#### *Statistikuppgifter*

Av landstingets årsredovisning framgår att kostnaden för inhyrd personal uppgick till 199 mnkr år 2014. Av landstingets egna mätningar framgår att 68,3 % av inköpen gjordes från avtalade leverantörer. Detta innebär att läkar- och skötersketjänster för ca 63 mnkr har levererats från företag som landstinget inte har avtal med. I jämförelse med revisionens förra granskning (år 2009) har det skett en försämring, eftersom avtalstroheten då uppgick till 71,5 %.

Av vår stickprovskontroll framgår att av 19 upphandlade leverantörerna har 14 stycken anlåtats under år 2014. Sammanlagt har så mycket som drygt 80 leverantörer av läkar-/skötersketjänster anlåtats, i någon omfattning, under året.

#### *Stickprov*

Vi har genomfört en stickprovskontroll, omfattande totalt 32 fakturor fördelat på de olika verksamheterna som ingår i urvalet. Varje faktura omfattar leverans av en eller flera läkartjänster. Resultatet av vår stickprovskontroll visar följande när det gäller om *fakturerings sker enligt avtalat pris* (ramavtalsleverantörer):

- Fakturerade belopp tycks i de flesta fallen inte avvika väsentligt, i förhållande till överenskomna priser i ramavtalens prisbilagor. Flera timpriser är i enlighet med, ett fåtal är lägre och några är lite högre än vad som avtalats. En större avvikelse mot det pris som landstinget avtalat om genom regionupphandlingen har dock noteras vad avser ryggortopedi i Sunderbyn. Här har verksamheten själva tecknat ett årslångt avtal med en leverantör till ett pris som är 607 kr högre per timme än ramavtalats dito. Till samma pris och villkor har också muntligt avtal ingåtts med annan leverantör som tillhandahåller denna ortopediska specialitet. Dessa specialavtal har enligt intervju tecknats i syfte att säkerställa bemanningen.
- När det gäller fakturerings av jourarbete konstaterar vi att det inte med enkelhet går att verifiera att fakturerat timpris stämmer med avtalade priser. Detta beroende dels på att en manuell kontrollräkning måste göras och på att faktureringen av arbetad jourtid inte är tillräckligt tydlig. Leverantörerna har också använt sig av olika typer av beräkningsgrunder för fakturerade



jourpriser (tex timpris\*2 eller timpris + x%). Vi konstaterar att några av de fakturerade jourpriserna är uppenbart felaktiga.

- För endast 17 av 32 fakturor kan vi styrka att avtal<sup>2</sup> med leverantören upprättats för samtliga fakturerade tjänster. I tre fall kan avtal styrkas för några av de läkartjänster som ingår i fakturan. Här noterar vi en skillnad mellan de granskade enheterna; Arvidsjaur HC och ortopedin vid Piteå älvuds sjukhus kan uppvisa avtal för samtliga granskade tjänsteköp. Övriga granskade enheter har svårt att styrka att förutsättningar för samtliga köpta tjänster har reglerats i avtal.
- Landstingets egna mall har använts för reglering av tjänsterna i 8 av de granskade fakturorna. Samtliga utom en har upprättats av Arvidsjaur VC. I övriga fall, där avtal upprättats, har läkarföretagets mall använts.

Mot bakgrund av resultatet av vår stickprovskontroll konstaterar vi att en mängd fakturor godkänts av attestanter i flera led. Detta trots uppenbara felaktigheter i exempelvis pris och att det i flera fall saknas underlag/avtal att stämna av fakturerade tjänster mot.

Granskningen visar också att det inte återfinns några kontrollmoment avseende fakturahantering i styrelsens internkontrollplan 2015.

### *Intervjuer*

Av våra intervjuer framgår följande, när det gäller verksamheternas följsamhet till landstingets regler:

- Verksamhetsansvariga måste lägga ned väldigt mycket tid för att, om det ens är möjligt, stämna av fakturering mot avtalat pris och faktiskt levererade tjänster. Även vår stickprovskontroll styrker detta.
- Den kontroll av avtal inom Division Närsjukvård som, enligt upprättad rutinbeskrivning, ska göras av HR-personalen fungerar inte på avsett vis. Detta bland annat eftersom HR-personalen inte har kunskap om vad de ska kontrollera.
- Landstingets verksamheter utkräver inte *vite* av leverantörerna, trots att möjligheten finns och att förekomst av vitesgrundande händelser relativt ofta förekommer. Att viten inte utkrävs uppges främst bero på bristande tid och kunskap hos verksamheterna om denna möjlighet och tillvägagångssätt.

<sup>2</sup> Här avses avtal som närmare reglerar förutsättningarna för tjänsteköpet, dvs oavsett om ramavtal finns eller inte.

**Bedömning:** Vår bedömning är att inhyrning av personal endast delvis sker i enlighet med tecknade ramavtal och landstingets regelverk. Vi bedömer även att den interna kontrollen i samband med fakturahantering av inhyrd personal är otillräcklig.

Bedömningarna baseras på att verksamheterna fortsätter att i relativt hög utsträckning använda sig av icke avtalade leverantörer. Vi ser även att det har skett en viss försämring när det gäller avtalstroheten sedan vår förra granskning, år 2009. Vidare har landstingets regler för attest inte följts då ett flertal uppenbart felaktiga fakturor tillåtits passera.

### **3.3. Styrelsens vidtagna åtgärder**

#### **3.3.1. Revisorernas uppmärksammade brister**

I revisorernas granskning, år 2009, uppmärksammades främst följande brister i hanteringen av inhyrd personal:

- Bristande kännedom om avtal och attestants skyldighet att kontrollera inkommande fakturor mot avtal och andra villkor.
- Muntliga överenskommelser som omöjliggjorde efterkontroll.
- Ersättningar som gjorde avsteg från träffade överenskommelser (ramavtal) var inte bestyrkta av behörig personal inom NLL.
- Avropsavtal hänvisade till ramavtal som inte fanns, vilket omöjliggjorde efterkontroll.
- Kontrollen rörande vilka leverantörer som anlåtats hade inte fungerat ändamålsenligt då antalet ej ramavtalsbundna leverantörer var stort.

#### **3.3.2. Vidtagna åtgärder**

Av intervjuer framgår att det inte skett någon dokumenterad uppföljning av de åtgärder som presenterades av den dåvarande landstingsdirektören år 2011. I dagsläget finns inte heller någon dokumenterad strategi eller handlingsplan över vilka åtgärder som ska vidtas inom landstinget när det gäller förekomsten av inhyrd personal.

Av våra intervjuer framgår dock att landstinget kontinuerligt arbetar med olika insatser i syfte att minska förekomsten av inhyrd personal. Exempel på dessa insatser är:

- Arbete med att frigöra tid i verksamheten bla genom att omfördela arbetsuppgifter mellan personalkategorier.
- Satsning på läkarutbildning och AT-tjänstgöring.
- Tillvarata kompetens hos utlandsfödda.

Alla ovanstående insatser tar lång tid innan de ger resultat.

Vidare visar granskningen att beslut har fattats på tjänstemannanivå att från och med år 2015 införa en avropsfunktion. Syftet med den tilltänkta avropsfunktionen

är bland annat att effektivisera avropshanteringen, åstadkomma högre beställarkompetens och förbättra kontrollen av avrop och fakturering.

Av intervjuer framgår att uppstarten av avropsfunktionen har försenats. För närvarande har, förutom projektledare, en inköpare för bemanningstjänster projektanställts och avsikten är att ytterligare en inköpare ska anställas. Projektverksamheten ska utvärderas i maj 2016 innan beslut fattas om eventuell fortsättning.

**Bedömning:** Vår bedömning är att landstingsstyrelsen, med anledning av revisorernas föregående granskning, ännu inte genomfört ändamålsenliga åtgärder. Bedömningen baseras på att inhyrningen av personal inte har minskat sedan vår förra granskning, trots att en uttalad målsättning om detta finns.

Vi noterar att landstinget är i en besvärlig situation då det stora behovet av att hyra in läkare och sköterskor bidrar till att inhyrningen till stor del sker på bemanningsföretagens villkor.

Vi ser positivt på beslutet att inrätta en avropsfunktion med helhetsansvar för inhyrning av personal och löpande kontroller. Vi bedömer att denna åtgärd, om den fullt ut implementeras, har goda möjligheter att i framtiden öka kontrollen av leverantörer, fakturor och efterlevnad av avtal.

2015-10-23



**Linda Marklund**

Revisionskonsult



**Carina Olausson**

Uppdragsledare