



Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

Datum 2010-01-27
Dnr 32-2009-0520

Ramavtalsupphandlingar inom IT-området

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Kammarkollegiet (Kam) granskat den interna styrningen och kontrollmiljön inom IT Upphandlingsenheten. Granskningen har omfattat rutiner och processer för genomförandet av ramavtalsupphandlingar inom IT-området samt hanteringen av avgiftsintäkter som berör upphandlingsområdet. Granskningen har genomförts genom intervjuer med personal på IT-upphandlingen hos Kammarkollegiet och genom dokumentationsstudier.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Kammarkollegiets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2010-02-26 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Ansvar för upphandling av statliga ramavtal inom området informationsteknik har den 1 januari 2009 förts över från Verket för förvaltningsutveckling (Verva) till Kammarkollegiet. Omfattningen av upphandlingsverksamheten och avtalsområdet är betydande och påverkar även andra statliga myndigheter då dessa avropar från de ramavtal som ingås. Verksamheten har även betydande påverkan på Kammarkollegiets räkenskaper då den uppbär intäkter för cirka 28,7 mkr (uppgift från delårsrapporten 2009). Detta utgör cirka 32 procent av de totala avgiftsintäkterna och cirka 25 procent av de totala intäkterna (uppgift från delårsrapport 2009).

Syftet med granskningen har varit att bedöma den interna styrningen och kontrollmiljön inom upphandlingsverksamheten och huruvida den skapar



förutsättningar för att Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt andra tillämpliga regelverk efterlevs. Granskningen har även omfattat hanteringen av avgiftsintäkterna för upphandlingsverksamheten.

Riksrevisionen kan efter genomförd granskning konstatera att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen. Bristerna i den interna styrningen avser avsaknad av uppdaterade och av Kammarkollegiet beslutade interna styrdokument och riktlinjer som reglerar ansvar och befogenheter för genomförandet av ramavtalsupphandlingarna samt för uppföljning och kontroll.

Avseende den interna kontrollmiljön inom upphandlingsverksamheten noteras brister som avser otydlighet i statusen och användandet av de för tillfället existerande styrdokumenterna (t e x handledningar och metodböcker) och det framgår att dessa inte är uppdaterade. Granskningen visar även att rutinerna för kvalitetssäkring inte är formaliserade.

Riksrevisionen konstaterar även att frågor om etik, moral och jäv inte hanteras i tillräcklig omfattning inom upphandlingsverksamheten. Våra iakttagelser avser avsaknad av ett formellt etiskt ställningstagande samt specifika representationsriktlinjer för de som arbetar med upphandlingar. Vidare framgår även att rutin för aktivt ställningstagande angående jäv inför beslut om bemanning av upphandlingsprojekt saknas.

Granskningen visar även att det finns brister inom hanteringen av avgiftsintäkterna för upphandlingsverksamheten. Riksrevisionen noterar att en fastställd beräkningsmetod för avgiftsintäkternas storlek inte finns. Vidare saknas även en fastställd rutin för kvalitetssäkring av inkommande redovisning från leverantörer för beräkningen av avgiftsintäkterna.

Riksrevisionen noterar även att Kammarkollegiet har påbörjat ett utvecklingsarbete inom ramen för IT-upphandlingsverksamheten. En nulägesanalys har genomförts som resulterat i en s k realiseringsplan som anger vilka åtgärder som bör vidtas med syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionen noterar att de områden som Riksrevisionen berör i denna rapport även uppmärksammats av Kammarkollegiet. De iakttagelser som framgår i denna rapport har vid revisionstillfället ännu inte hunnit åtgärdas och beräknas vara färdigställda under 2010.

Riksrevisionen *rekommenderar* Kammarkollegiet att prioritera slutförande av realiseringsplanen med syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen för genomförande av ramavtalsupphandlingar inom IT-området. De iakttagelser som denna granskning har resulterat i visar att det finns risk för bristande regelefterlevnad, i synnerhet LOU.



1 Intern styrning och kontroll inom upphandlingsverksamheten

1.1 Intern styrning

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) 4§ p.4 skall myndighetens ledning ”säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt”.

Grundläggande krav på god intern styrning och kontroll är att väsentliga processer har definierats, utformats och fastställts av organisationen. Fastställda skriftliga interna styrdokument som reglerar ansvar och befogenheter för genomförandet samt uppföljning och kontroll ska finnas. Interna styrdokument och instruktioner utgör ett värdefullt stöd i arbetet, i synnerhet i arbetsuppgifter som inte är vanligt förekommande. I det fall styrdokument saknas eller inte implementerats finns risk att nödvändiga moment och kontroller inte utförs.

Riksrevisionens granskning av upphandlingsverksamheten visar att det saknas av Kammarkollegiet beslutade interna styrdokument för hur en ramavtalsupphandling ska genomföras, hanteras och dokumenteras. Vidare saknas det en struktur över de befintliga styrdokument och riktlinjer som finns för upphandlingsarbetet. Styrdokumentet och riktlinjerna är inte uppdaterade och det finns en oklarhet över vilka styrdokumentet/riktlinjerna som är gällande och huruvida de är beslutade i den nya organisationen.

Riksrevisionen anser att det finns en otydlighet i den organisatoriska styrningen av upphandlingsarbetet. Det gäller framförallt juristernas och ramavtalsförvaltarnas roller. Vid granskningstillfället arbetade två jurister på IT-upphandlingen. Eftersom juristerna sitter med i båda styr- och projektgruppen finns en intressekonflikt mellan rollen som projekt-/styrgruppsmedlem och juristernas roll som granskare. Då juristerna är inblandade i de flesta faserna i upphandlingsarbetet finns också en risk att tillräcklig tid till kvalitetssäkringen av upphandlingarna inte finns. Enligt uppgift pågår arbete med att ändra strukturen för juristernas medverkan. Vad gäller förvaltarfasen och rollen som förvaltare av ramavtalsupphandlingar finns ingen tydlig styrning om vad denna roll innebär.

Granskningen visar också att det finns en otydlighet i ansvarsfördelning och roller mellan ekonomienheten och enheten för IT-upphandlingar. Det finns ett antal handläggare hos IT-upphandlingsenheten som utför vissa ekonomiadministrativa arbetsuppgifter. Det framgår inte tydligt vilka ekonomiadministrativa uppgifter som ska utföras av enheten för IT-upphandlingar respektive ekonomienheten. Riksrevisionen noterar även att



Ekonomihandboken inte har uppdaterats utifrån den nya verksamheten som har tillkommit – med avseende på avgifterna.

1.2 Intern kontroll

En del i arbetet med att skapa en god intern kontrollmiljö för upphandlingsarbetet är att identifiera och utveckla de olika kontrollmomenten för kvalitetssäkring. Det finns ingen processbeskrivning el dyl. där de olika kvalitetssäkringsmomenten framgår för IT-upphandlingar. Granskningen visar att rutiner för kvalitetssäkring inte är formaliserade.

Granskningen visar att avsaknaden av interna styrdokument och riktlinjer får till följd att det finns en oklarhet över vilka av befintliga mallar/checklistor som ska användas i upphandlingarna. Det framgår att de används med varierande omfattning.

Ett flertal av de upphandlingar som genomförs överprövas. Med tanke på detta faktum bedöms det vara viktigt att ha en rutin för att föra lärdomarna från genomförda upphandlingar vidare till hela upphandlingsverksamheten på ett varaktigt sätt. Av granskningen framkommer att det i arbetet med ramavtalsupphandlingar finns en rutin att skriva en s.k. erfarenhetsrapport. Denna rapport skrivs av upphandlingsansvarige och omfattningen av rapporten är i första hand beroende på arbetsbördan hos respektive upphandlingsansvarig och utformningen samt innehållet av dessa ser olika ut. Riksrevisionen noterar att det inte finns en erfarenhetsbank eller motsvarande där erfarenheter systematiskt dokumenteras och sprids. Erfarenhetsbyte sker för närvarande främst genom möten inom enheten.

Riksrevisionen *rekommenderar* Kammarkollegiet att slutföra arbetet med att uppdatera, besluta och implementera interna styrdokument och riktlinjer för upphandlingsverksamheten i syfte att säkerställa en god intern styrning och kontroll som säkrar efterlevnad av LOU och andra tillämpliga regelverk inom upphandlingsverksamheten. Kammarkollegiet rekommenderas göra en översyn av vilka behov som föreligger för att säkerställa en god intern styrning och kontrollmiljö. Arbetet bör utmynna i ett ställningstagande från ledningen om vilken internkontroll som bedöms nödvändig för att tillförsäkra en hög kvalitet i upphandlingsverksamheten som säkerställer .



2 Etik, moral och jäv

Verksamheter som är utsatta för en stor extern påverkan samt bedriver upphandlingsverksamhet är utsatta för risker med avseende på otillbörlig påverkan. Det är av stor vikt att verksamheten då har tydliga policies, i synnerhet inom etik, moral och jäv. Granskningen visar att det inte finns ett etiskt ställningstagande för upphandlingsverksamheten och att det saknas en myndighetsgemensam etikpolicy hos Kammarkollegiet. Istället har etiska ställningstaganden gjorts inom respektive verksamhetsområde. Enligt uppgift ska en myndighetsgemensam etisk policy tas fram.

Granskningen visar också att det inte finns fastställda/beslutade specifika representationsriktlinjer och riktlinjer för förhållningssätt mot leverantörer och andra aktörer på marknaden – för de som verkar inom upphandlingsverksamheten.

Vidare kan det konstateras att det inte görs ett aktivt ställningstagande angående jäv inför beslut om bemanning av upphandlingsprojekt. Jävsfrågorna bedöms i detta sammanhang vara särskilt aktuella i förstudie-, upphandlings- och förvaltningsfaserna.

Riksrevisionen *rekommenderar* att ett etiskt ställningstagande arbetas fram och fastställs för upphandlingsverksamheten. Kammarkollegiet *rekommenderas* också besluta om mer detaljerade riktlinjer för representation och riktlinjer för förhållningssätt mot leverantörer och andra aktörer på marknaden samt rutiner som säkerställer uppföljning av att riktlinjerna efterlevs.

Riksrevisionen *rekommenderar* att rutin för ställningstagande kring jäv införs, särskilt vid bemanning av upphandlingsprojekt. Detta kan ske genom ett standardiserat förfarande, t.ex. motsvarande analysmodellen för revisorer.

3 Hanteringen av avgiftsintäkter för upphandlingsverksamheten

3.1 Beräkningsmetod för avgiftsintäkter

Av förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet framgår att verksamheten för IT-upphandlingar ska finansieras genom avgifter. Det framgår vidare av 5§ 1 st. Avgiftsförordningen (1992:191) att ”om inget



annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås”. Avgiftsintäkterna för IT-upphandling uppgick vid delårsrapporten för Kammarkollegiet år 2009 till cirka 28,7 mkr. Detta utgör cirka 32 procent av de totala avgiftsintäkterna och cirka 25 procent av de totala intäkterna vid delåret 2009.

Avgiftsintäkterna bygger på en schablonmässig avgift på 0,7 procent av leverantörernas försäljning genom ramavtalen. Procentsatsen för avgiften har varit densamma sedan år 2001. Avgiftsnivån är satt av Kammarkollegiet (samråd har skett med ESV) men vid granskningen framkommer att någon fastställd beräkningsmetod för framtagandet av avgiftsnivån inte finns, vilket kan medföra svårighet att över tid kunna visa att verksamheten har full kostnadstäckning. Riksrevisionen noterar även att myndigheten inte haft kontakt med andra myndigheter som uppbar avgift för ramavtalsupphandlingar för att jämföra och inhämta kunskap om beräkningsmetod för avgiftsnivån.

Riksrevisionen *rekommenderar* Kammarkollegiet att utvärdera nuvarande procentsats och utifrån utvärderingen arbeta fram och fastställa en beräkningsmetod som ska ligga till grund för avgiftssättningen av upphandlingsverksamheten.

3.2 Kvalitetssäkring av inkommande underlag från leverantörer för avgiftsintäkter

Avgiftsintäkterna för upphandlingsverksamheten bygger, som nämnts ovan, på den redovisning om försäljningsinkomster som ramavtalsleverantörerna lämnar till Kammarkollegiet.

Den kvalitetssäkring som görs av de inkommande underlagen sker i form av rimlighetsbedömningar där en historisk jämförelse görs mot försäljningsinkomster från tidigare perioder. Det finns således inte en enhetlig och fastställd rutin för kvalitetssäkring av inkommande underlag från leverantörer för beräkning av avgifter.

Det finns enligt ramavtalen möjlighet för Kammarkollegiet att göra revisioner hos företagen. Granskningen visar att Kammarkollegiet saknar ett enhetligt förhållningssätt till hur revisioner ska hanteras och genomföras och hittills har de inte utförts med regelbunden periodicitet.

Riksrevisionen *rekommenderar* Kammarkollegiet att rutiner för kvalitetssäkring av inkommande redovisning från leverantörer införs. Av



rutinerna för kvalitetssäkring bör det lämpligen framgå hur och av vem den inkommande redovisningen ska granskas och bedömas samt vilka åtgärder som ska vidtas vid eventuella felaktigheter. Vidare *rekommenderas* Kammarkollegiet att en struktur för hantering av revisioner i kvalitetssäkrande syfte hos leverantörer beslutas.

3.3 Uppföljning av extern konsultrapport

År 2007 genomfördes, på uppdrag av Verket för förvaltningsutveckling (Verva) en granskning av ramavtalsleverantörernas försäljningsredovisning inom ett ramavtalsområde. Granskningen utfördes av extern konsult (Öhrling Price Waterhouse Coopers) 2007 och rapportens titel är ”Servrar, lagring och produktnära tjänster 2007”. Revisionen avsåg samtliga sex leverantörer som erbjudits ramavtal inom det aktuella avtalsområdet.

Av revisionsrapporten framgick att de underlag som erhöles från leverantörerna hade stora brister i kvalitet. Revisionsrapporten innehöll också ett antal rekommendationer. Riksrevisionen kan konstatera att Kammarkollegiet har påbörjat ett arbete för att vidta åtgärder så som att arbeta fram en vägledning till leverantörerna. Denna togs enligt uppgift fram i december 2009.

Riksrevisionen *rekommenderar* Kammarkollegiet att ta ställning till på vilket sätt de rekommendationer som lämnats i den externa revisionsrapporten ”Servrar, lagring och produktnära tjänster 2007” ska hanteras. Arbetet med vägledningen inklusive utbildningar samt upprättande av rutiner för att säkerställa att kraven i denna uppfylls bör prioriteras och påskyndas.

Ansvarig revisor Anders Herjevik har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Aleksandra Popovic har varit föredragande.

Anders Herjevik

Aleksandra Popovic

Kopia för kännedom:

Regeringen