



Migrationsverket
601 70 Norrköping

Datum 2010-05-20
Dnr 32-2009-0616

Migrationsverkets årsredovisning 2009

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets (verkets) årsredovisning, daterad 2010-02-22. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa verkets uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2010-06-21 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Granskning av Migrationsverkets upphandling

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Migrationsverket granskat att myndighetens upphandlingsprocess har förutsättningar för att uppfylla Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Riksrevisionen har anlitat Opic Group AB som biträde. Revisionens slutsatser grundar sig på den information som tillhandahållits av Migrationsverket för granskningen. Granskningen har omfattat Migrationsverkets organisation av upphandlingsprocessen, regelverk samt ett urval av upphandlingar. De upphandlingar som granskats är; upphandling av konsulter för verksamhetsutveckling, direktupphandling av lokalvård i Malmö samt upphandling av lokalvård i Malmö. Opic Group AB:s rapport bifogas som bilaga. Riksrevisionen vill särskilt fästa myndighetens uppmärksamhet på följande.

Organisation av upphandling

Upphandlingsvolymen uppgick under 2009 till ca 300 mnkr. Vad gäller Migrationsverkets organisation av upphandlingsprocessen finns anmärkningsvärda brister vad gäller uppföljning av avtal, överblick över ekonomiska transaktioner rörande enskilda upphandlingar, överordnade rutiner samt personella resurser. Upphandlingsenheten är inte direkt underställd generaldirektören, vilket kan försvaga upphandlingsverksamhetens möjligheter att vara ett effektivt styrmedel.

En central upphandlingsenhet bör ha ansvaret för att samordna och följa upp upphandlingsprocessen men detta förutsätter befogenheter och verktyg kopplade till detta ansvar. Migrationsverkets uppföljning av avtal har brister. Upphandlingsenheten saknar tillgång till redovisningssystemet Agresso. Detta medför att uppföljning av ekonomiska transaktioner rörande de upphandlingar, avrop och inköp som görs försvåras. Det är därför svårt att



bevaka köptrohet, överblicka volymer på köp utanför avtalen eller skapa statistik på faktiska avrop. P.g.a. detta finns det risk för att verket genomför upphandlingar som inte uppfyller LOU:s krav men även risk för bristande överblick över ekonomiska transaktioner. För att upphandling ska kunna vara ett effektivt styrmedel krävs att det för en myndighet med Migrationsverkets geografiskt spridda organisation finns kontaktpunkter inom organisationen i form av inköpsansvariga personer. Detta saknas i dagsläget vilket leder till risk för att upphandling inte görs enligt LOU. Det minskar också möjligheterna att använda upphandling som ett instrument för att nå kostnadsbesparingar. Felaktig hantering av upphandlingar kan leda till att skadeståndsanspråk riktas mot verket. Även andra avtalsrättsliga komplikationer kan tillkomma.

För att minska sårbarheten om personal slutar samt för att på bästa sätt tillvarata kunskaper och erfarenheter från tidigare upphandlingar bör rutiner och riktlinjer för upphandlingsverksamheten vara fullständiga. Detta minskar risken för att misstag upprepas och minskar risken för att kostnaden för inköp blir högre än nödvändigt. Verket bör uppmärksamma dessa frågor i arbetet med intern styrning och kontroll och vidta åtgärder för att minimera dessa risker.

Granskning av gjorda upphandlingar

De brister som finns i organisationen av upphandlingsprocessen verifieras av de brister som uppmärksammats vid granskningen av de tre upphandlingarna. Riksrevisionen anser att Migrationsverket särskilt bör uppmärksamma de fel som begåtts när kvalificeringskriterierna för leverantörer förändrats mellan den ursprungliga ramavtalsupphandlingen och den förnyade konkurrensutsättningen i upphandlingen av verksamhetskonsulter (se bl.a. s 14 i Opic Group AB:s rapport). Enligt principerna om likabehandling och förutsebarhet får förutsättningarna för anbudslämnarna inte förändras på ett sådant sätt att konkurrensförutsättningarna förändras från ursprungligt förfrågningsunderlag till avrop.

EG-domstolen har konstaterat att kriterier för att bedöma anbudsgivarens förmåga att utföra projektet inte kan användas för att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Kvalificeringskrav, som t.ex. referenser, är inte möjligt att använda som en del av de kriterier som avgör vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Migrationsverkets utformning av tilldelningsbeslut har brister. Att bl.a. enbart ange att en vald leverantör erhållit högst poäng utan närmare motivering till valet, är inte tillräckligt då skälen till tilldelningen inte klart framgår av tilldelningsbeslutet. Fel av denna art kan leda till överklaganden och medföra onödiga kostnader för Migrationsverket.

Rekommendationer

Riksrevisionen *rekommenderar* verket att åtgärda de brister som nämnts ovan. Organisationens av upphandlingsverksamheten bör ses över och en tydligare organisation skapas. Det är också viktigt att upphandlingsenhetens personella resurser och kompetens anpassas efter de upphandlings- och inköpsbehov som verket har och inte tvärtom.



Vidare *rekommenderar* Riksrevisionen verket att upprätta och fatta beslut om heltäckande och uppdaterade riktlinjer och rutiner. Verket bör även följa upp att dessa riktlinjer och regler följs av organisationen. Migrationsverket bör se till att de rutiner som tillämpas för kvalificering av leverantörer samt för tilldelningsbeslut följer LOU.

Förordning om intern styrning och kontroll

Verkets arbete med förordning om intern styrning och kontroll har, i de underlag vi haft tillgång till, beskrivits på ett tydligare sätt 2009 än 2008. För 2009 har det ställts mer precisa krav på vilken roll verksamhetsområdena ska spela i arbetet med intern styrning och kontroll. Dock bedrivs arbetet fortfarande i två spår. Enheterna gör sina riskanalyser som sammanställs på verksamhetsområdesnivå. Verksledningen gör riskanalys och åtgärdsplan utifrån sitt perspektiv utan någon större synbar koppling till enheternas och verksamhetsområdenas riskanalyser och åtgärdsplaner. Hur verksledningens riskanalys och åtgärdsplan påverkas av enheternas och verksamhetsområdenas bör framgå på ett tydligare sätt i underlagen än i dagsläget. Eftersom det är riskerna för att inte nå verksamhetens mål enligt 3 § myndighetsförordningen som ska stå i fokus för arbetet med förordning om intern styrning och kontroll anser vi att verkets arbete med detta bör ske i en sammanhållen process. De risker som nämns i verksledningens riskanalys är ofta stora och komplexa med flera beståndsdelar. De kontrollåtgärder som uttrycks i ledningsgruppens åtgärdsplan är ibland inte beskrivna på ett tydligt sätt utan är allmänt hållna. I dessa fall är det svårt för läsaren att bilda sig en uppfattning om vad verksledningen avser göra för att förhindra att risken blir verklighet.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* att sambandet mellan verksledningens och verksamhetsområdenas/enheternas riskanalyser och åtgärdsplaner bör tydliggöras och beskrivas på ett transparent sätt i underlagen. Kontrollåtgärderna i ledningsgruppens åtgärdsplan bör beskrivas på ett tydligare sätt.

Ansvarig revisor Arne Månberg har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Annika C Karlsson har varit föredragande.

Arne Månberg

Annika C Karlsson

Kopia för kännedom:

Regeringen