

# Västerås stad

Granskning av upphandlingsprocessen i  
förhållande till LOU



## Innehåll

<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och frågeställningar .....	3
1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning .....	3
1.4. Genomförande .....	3
1.5. Kvalitetssäkring .....	3
<b>2. Revisionskriterier .....</b>	<b>4</b>
2.1. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling .....	4
2.2. Kommunallag (2017:725) .....	4
2.3. Västerås stads upphandlingspolicy .....	4
<b>3. Iakttagelser .....</b>	<b>5</b>
3.1. Inledning .....	5
3.2. Styrdokument och riktlinjer .....	6
3.3. Roll- och ansvarsfördelning .....	7
3.4. Kompetens och stöd till upphandlande verksamheter.....	10
3.5. Intern kontroll .....	11
3.6. Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument .....	12
<b>4. Svar på frågeställningar.....</b>	<b>15</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>16</b>

## Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning av upphandlingsprocessen i förhållande till LOU. Granskningens syfte är att bedöma huruvida det föreligger en ändamålsenlig intern kontroll i staden med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU samt stadens styrdokument.

Vår sammantagna bedömning är att staden inte säkerställer en tillräcklig intern kontroll med avseende på upphandlingsprocessen vid tidpunkten för granskningen. Vår bedömning grundar sig i att det saknas en strategisk styrning och uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten i enlighet med upphandlingspolicyns intentioner. Genomfört stickprov visar att upphandlingslagstiftningen och stadens styrdokument följs i allt väsentligt i de fall upphandlingsenheten ansvarat för upphandlingen, men det förekommer flera fall där inköp görs utan avtal. Vi noterar dock att flera väsentliga åtgärder vidtas och planeras för att stärka den interna kontrollen avseende upphandling och inköp.

Givet omfattningen av stadens årliga inköp, bedömer vi det angeläget att den strategiska styrningen av inköps- och upphandlingsverksamheten stärks, i enlighet med antagen policy. Inköpsfrågor behandlas inte systematiskt i koncernledningsgruppen och det saknas enligt uppgift strategiska forum för att planera och förankra stadsövergripande inköpsbehov och löpande prioritering. Det är inte heller helt tydliggjort var i organisationen beslut om stadsövergripande upphandlingar ska tas. Sammantaget medför detta att upphandlingsarbetet i stor utsträckning blir reaktivt snarare än proaktivt.

Vidare bedömer vi att upphandlingsverksamheten inte fullt ut ligger i linje med av fullmäktige beslutade styrdokument. Vi ser positivt på att en översyn av samtliga styrdokument inom området är planerad till 2021.

Vid tidpunkten för granskningen saknas möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt följa upp omfattningen av otillåtna direktupphandlingar, felaktiga avrop och olika verksamheters köpmönster. Vi noterar att flera relevanta åtgärder pågår eller planeras för att stärka den operativa styrningen och interna kontrollen avseende inköp och upphandling. Under 2021 införs bland annat ett analysverktyg som möjliggör uppföljning och spendanalys. Vidare ska beställarfunktionen formaliseras genom en certifiering. Vi bedömer att dessa insatser bör prioriteras för att tillse en tillräcklig intern kontroll framgent.

Utifrån granskningens slutsatser ger vi följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder:

- ▶ Säkerställ att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt stadens styrdokument.

Kommunstyrelsen:

- ▶ Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn. Utred om upphandlingsenhetens organisatoriska placering medger en tillräcklig strategisk styrning.
- ▶ Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende stadsövergripande upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation och finansiering
- ▶ Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- ▶ Stärk kontroll och uppföljning avseende stadens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Tekniska nämnden och fastighetsnämnden:

- ▶ Tillse att nämndspecifika handlingsplaner rörande upphandling ligger i linje med stadens övergripande policy och riktlinjer

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. Nya bestämmelser infördes bland annat den 1 januari 2017. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet. Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter och risker för de upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock ofta på en decentraliserad (förvaltningsnivå) ute i organisationen.

Revisionens erfarenheter och iakttagelser från tidigare granskningar är att det föreligger tydliga risker med avseende på stadens upphandlingsprocess vilket motiverar en fördjupad granskning.

### 1.2. Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att bedöma huruvida det föreligger en ändamålsenlig intern kontroll i staden med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU samt stadens styrdokument.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt och är dessa styrande dokument uppdaterade?
- ▶ Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?
- ▶ Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuds ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet?

### 1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder på en övergripande nivå. Stickprovet inkluderar samtliga av stadens nämnder. Fördjupade intervjuer har skett inom verksamhetsområden tillhörande tekniska nämnden, grundskolenämnden samt nämnden för idrott, fritid och förebyggande.

### 1.4. Genomförande

Granskningen sker genom intervjuer, dokumentationsstudier och stickprovsbaserad granskning av upphandlingsunderlag, vilka framgår av källförteckningen. Kontaktrevisor har varit Elisabeth Löf.

### 1.5. Kvalitetssäkring

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som har lämnat information. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet har inhämtats. All

kommunikation kring faktakontrollen har dokumenterats. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

## **2. Revisionskriterier**

### **2.1. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling**

Av lagen om offentlig upphandling framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 615 312 kr (2020) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling anges att värdet av ett avtal ska inkludera det maximala belopp som kan komma att betalas under avtalstiden, inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler. Man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

### **2.2. Kommunallag (2017:725)**

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### **2.3. Västerås stads upphandlingspolicy**

Stadens inköps- och upphandlingspolicy beslutades av fullmäktige 2011 och reviderades senast i maj 2017. Policyn omfattar staden samt dess helägda bolag. Här framgår att koncernen Västerås stad ska ha en effektiv, rationell och välfungerande inköpsverksamhet, baserat på en helhetssyn för staden. Policyn, med tillhörande anvisningar, ska innehålla huvudprinciper för all upphandling och inköp inom staden och ge en vägledning i hur förtroendevalda och anställda ska agera inom detta område.

Stadens agerande vid inköp och upphandling ska medverka till en för staden god och långsiktigt hållbar totalekonomi. Vidare framgår att en förutsättning för att uppnå effekterna med upphandling är att stadens förvaltningar och bolag ska nyttja de avtal som tecknats. Härutöver behandlas hur staden ska agera rörande hållbar utveckling och samverkan. Ett antal förtydliganden presenteras rörande förhållningssättet i staden rörande att inköp och upphandlingar ska:

- Utföras affärsmässigt
- Utföras med en god och långsiktig hållbar totalekonomi
- Utföras i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer

Det framgår att kommunstyrelsen ska besluta om en handlingsplan för inköp och upphandlingar för staden som anger mål, fokusområden och aktiviteter för ett eller flera år. Rapportering av handlingsplan ska ske årligen i kommunstyrelsen. Nämnder och styrelser bryter ner handlingsplanen på nämndnivå till upphandlingsplaner, där egna mål och aktiviteter bestäms, i syfte att nå de övergripande målen.

### 3. Iakttagelser

#### 3.1. Inledning

Västerås stads koncern köper varor, tjänster och entreprenader enligt ett antal lagrum som styr upphandlingsförfarandet:

- Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2016:1145)
- Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) (2016:1146)
- Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) (2011:1029)
- Lagen om upphandling av koncessioner (LUK) (2016:1147)
- Lagen om valfrihetssystem (LOV) (2008:962)

Primärt upphandlar staden enligt LOU, medan vissa bolag i koncernen upphandlar enligt LUF samt LUFS. Konkurrensutsättning enligt LOV sker inom äldrenämndens och individ- och familjenämndens verksamhetsområden.

Västerås stads inköp står för cirka halva stadens omsättning på årsbasis. Varje år genomför upphandlingsenheten ca. 150 upphandlingar, samt att vissa verksamheter härutöver genomför egna upphandlingar.

Upphandlingar annonseras i upphandlingssystemet e-Avrop, som även fungerar som stadens avtalsdatabas. I denna databas ska samtliga avtal (även från direktupphandlingar) läggas in. Vid tidpunkten för granskningen pågår insamling av stadens avtal. Det finns således ingen samlad bild rörande stadens avtal när granskningen genomförs och saknas möjlighet att genomföra uppföljningar av exempelvis avtalstrohet.

Staden har ett e-handelssystem (VIP)<sup>1</sup> sedan 2011, men av granskningen framkommer att en stor andel beställningar idag görs utanför systemet. Ungefär 40 % av stadens fakturor uppskattas av intervjuade gå utanför e-handelssystemet.

Under hösten 2019 gjordes en nulägesanalys inom stadens upphandlings- och inköpscenter (härefter UIC), som resulterade i ett antal förslag på åtgärder. I analysen konstateras att staden är i stort behov av att genomföra en förflyttning av stadens inköpsverksamhet, i syfte att uppnå en större strategisk tyngd och långsiktighet, en bättre kontroll, ökad inköpsmognad och regelefterlevnad i hela organisationen.

Ett antal åtgärder har genomförts vid tidpunkten för granskningen:

- ▶ Förbättring av inköpsportalen (VIP) – enklare för beställare att hitta rätt
- ▶ Beslut om gemensam avtalsdatabas
- ▶ Inköp av systemstöd för inköpsanalys
- ▶ Västerås var under 2019 pilotkommun för Nöjd AnbudsgivarIndex (NAI)

Ytterligare ett antal åtgärder pågår eller planeras under 2021 och framåt:

- ▶ Insamling av avtal
- ▶ Minska antalet inköpskort
- ▶ Nya riktlinjer för hantering av inköpskort
- ▶ Öka inköpskompetensen i organisationen – krav på att bli *certifierad beställare*
- ▶ Stärka den interna kontrollen avseende otillåtna direktupphandlingar samt bristfällig uppföljning av avtal
- ▶ Implementering av systemstöd för inköpsanalys
- ▶ Utvecklad leverantördialog
- ▶ Implementering av kategoristyrning

---

<sup>1</sup> VIP står för Västerås Inköpsportal. Systemet heter Proceedo och är både stadens e-handelssystem och fakturahanteringssystem.

Vidare har UIC med konsultstöd genomfört en så kallad *strukturell inköpsdiagos* för staden, som presenterades i september 2020. Här definieras ett antal utvecklingsområden, för en strategisk och resurseffektiv inköpsorganisation. Här lyfts kategoristyrning inom inköpsverksamheten vara ett slutmål, där flera åtgärder behöver vidtas inför ett sådant införande.

### 3.2. Styrdokument och riktlinjer

Enligt stadens inköps- och upphandlingspolicy ska kommunstyrelsen besluta om en handlingsplan för inköp och upphandlingar för staden som anger mål, fokusområden och aktiviteter för ett eller flera år. Rapportering av gällande handlingsplan ska ske årligen i kommunstyrelsen. Nämnder och styrelser ska i sin tur bryta ner handlingsplanen på nämndnivå till upphandlingsplaner, där egna mål och aktiviteter bestäms, i syfte att nå de övergripande målen.

Vi noterar att det inte finns någon aktuell handlingsplan för stadens inköp och upphandlingar eller för respektive nämnd, på det sätt som beskrivs i policyn.<sup>2</sup> Ingen plan går till kommunstyrelsen för beslut och ingen särskild redovisning rörande inköp och upphandling sker till kommunstyrelsen vid tidpunkten för granskningen. Kommunstyrelsen tar inriktningsbeslut avseende upphandlingar vars värde överstiger 20 mnkr. Av intervjuerna framkommer att det arbetssätt som beskrivs rörande handlingsplaner i policyn inte använts på ett antal år.

Utöver inköps- och upphandlingspolicy har staden följande styrdokument inom området:

- ▶ Riktlinje för direktupphandling (2020)
- ▶ Riktlinje för anskaffning av motordrivna fordon (2019)
- ▶ Riktlinje för hållbarhetskrav i upphandlingar (2015)
- ▶ Riktlinje för inköp och avrop (2015)
- ▶ Riktlinje för inköp och upphandling av livsmedel (2013)
- ▶ Informationsblad – såhär ser Västerås stad på korruption, muta och ekonomisk brottslighet (odaterad)

Härutöver har vi tagit del av följande rutiner/checklistor:

- ▶ Checklista – leveranser, upphandling – ärendeprocess (2018)
- ▶ Såhär gör du när det är dags för upphandling (del av handbok, 2017)
- ▶Handledning och rutiner – för medarbetare på upphandlingsenheten (ej daterad)

Vi noterar att riktlinjerna är av olika ålder och att flera innehåller inaktuella hänvisningar rörande exempelvis beloppsgränser och stadens organisation. Av intervjuerna framgår att en översyn av samtliga styrdokument inom upphandlingsområdet är planerad 2021.

Av riktlinje för direktupphandling (reviderad 2020) framgår lagstiftning och principer rörande direktupphandling samt stadens förhållningssätt och en vägledning för hur de olika stegen i en direktupphandling ska genomföras.

- All direktupphandling ska dokumenteras. Oavsett summa för inköpet ska leverantören registreras i VIP och köpet ska göras via VIP.
- Vid direktupphandling till ett värde som uppgår till 100 000 – 505 800 kr (*615 312 kr för år 2020, vår anmärkning*) ska upphandlingen genomföras av upphandlingsenheten.
- Förvaltningarna ansvarar för att genomföra direktupphandlingar upp till 30 000 kr
- Förvaltningarna ansvarar för att i samråd med upphandlingsenheten genomföra direktupphandlingar från 30 000 – 100 000 kr.

---

<sup>2</sup> Undantag är tekniska nämnden samt fastighetsnämnden, som beslutar om egna handlingsplaner. Se vidare i avsnitt 3.2.1.

Nämnder och styrelser ansvarar för att hållbarhetskrav, i enlighet med stadens riktlinje, ställs på anbudsgivare vid upphandling. Upphandlingsenheten ansvarar för att hålla kompetens vad gäller hållbarhetskrav i upphandlingar samt att i upphandlingar som upphandlingsenheten deltar i självmant initiera att hållbarhetskrav ställs på lämpligt sätt i respektive upphandling. Upphandlingsenheten ansvarar för att uppföljning genomförs av ställda hållbarhetskrav.<sup>3</sup>

### **3.2.1. Nämndspecifika styrdokument avseende upphandling**

Det skiljer sig åt mellan nämnderna huruvida det upprättas specifika styrdokument och handlingsplaner rörande upphandling och inköp. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av tekniska nämndens respektive fastighetsnämndens handlingsplaner för upphandlingar 2019-2022. Vi har inte kunnat verifiera att övriga nämnder beslutar om egna handlingsplaner.

Tekniska nämndens handlingsplan 2019-2022 baseras på ett äldre styrdokument, *Kommunfullmäktiges handlingsplan för upphandling i Västerås stad 2014 och 2015* samt riktlinjer för hållbarhet i upphandlingar. Handlingsplanen beskriver organisation, strategier för olika upphandlingsområden, för olika krav samt strategier kring avtalsuppföljning och utvärdering. Handlingsplanen uttrycker *förväntningar* på vad UIC ska ta huvudansvaret för inom ramen för upphandlingsarbetet. Ett antal av dessa förväntningar går inte i linje med skrivningarna i stadens upphandlingspolicy, bland annat avseende ansvar för avtalsuppföljning, föra tidplaner för upphandlingar, ansvarsfördelning avseende att ställa hållbarhetskrav samt att sammanställa genomförda direktupphandlingar.

Fastighetsnämndens handlingsplan 2019-2022 baseras på fullmäktiges aktuella inköps- och upphandlingspolicy (2017). Nämnden beskriver samma förväntningar på UIC som tekniska nämnden.

### **3.2.2. Bedömning**

Vår bedömning är att staden inte fullt ut följer inköps- och upphandlingspolicyns skrivningar rörande hur upphandlingsarbetet ska planeras och följas upp. Utöver stadens inköps- och upphandlingspolicy finns ett antal riktlinjer, rutiner och mallar. Flera utav dessa är ett antal år gamla och vi noterar att det finns inaktuella hänvisningar, olika begreppsanvändning samt vissa överlappningar av information. Vi noterar att det även finns viss motstridig information i de stadsövergripande dokumenten i jämförelse med de nämndspecifika styrdokument vi tagit del av.

Vi bedömer det positivt att en översyn av samtliga styrdokument knutet till upphandling är planerad under 2021. Vi rekommenderar att översynen prioriteras och även inkluderar en avstämning gentemot de nämndspecifika styrdokument, för att säkerställa en röd tråd i styrningen. Vidare bedömer vi att det bör tydliggöras hur den strategiska styrningen ur ett koncernperspektiv som uttalas i policyn, ska omsättas i praktiken. Detta då det saknas handlingsplan för staden som helhet.

### **3.3. Roll- och ansvarsfördelning**

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska ansvara för kommungemensamma upphandlingar samt regelverk inom inköp och upphandling. Vidare ska styrelsen upprätta förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala

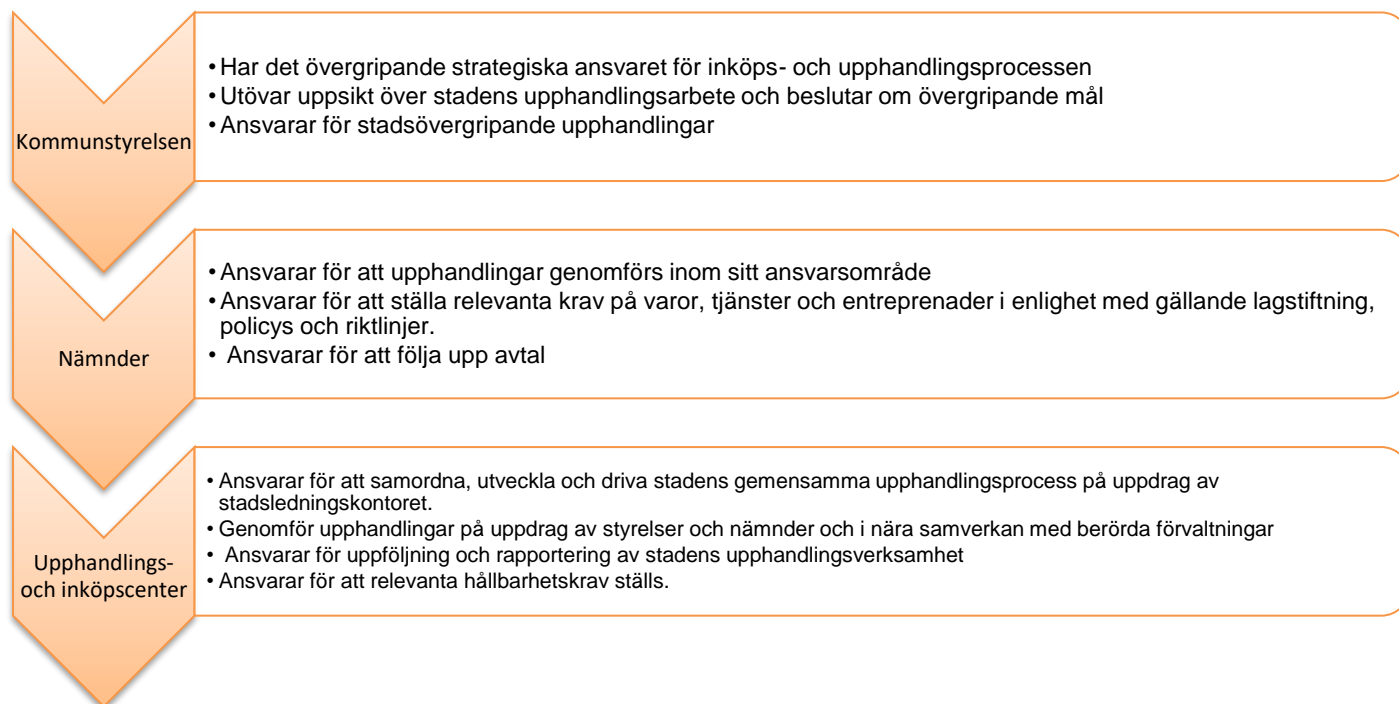
---

<sup>3</sup> Periodicitet och antal uppföljningar beslutas årligen av stadens Upphandlingsråd. Upphandlingsenheten lämnar förslag till Upphandlingsrådet på anbudsgivare som ska följas upp och på antal uppföljningar. Av intervjuerna framgår att upphandlingsrådet utgörs av stadens processledningsgrupp inköp och upphandling (beskrivs närmre i avsnitt 3.3).



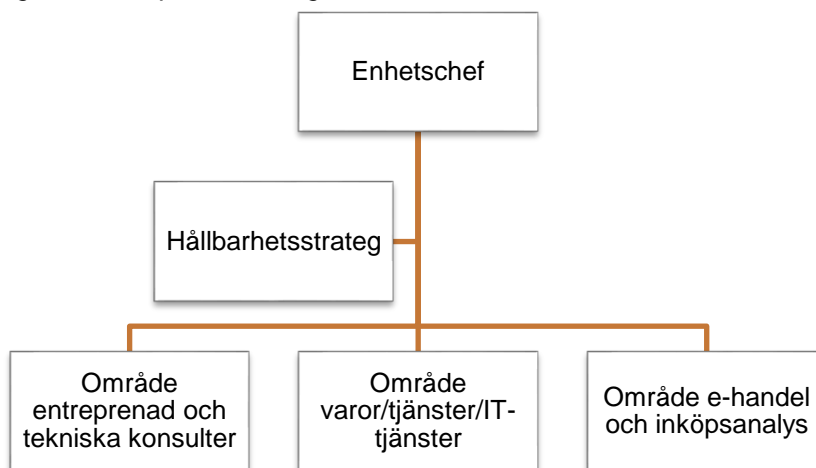
angelägenheter som utförs av privata utförare samt utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut, och löpande följa deras verksamhet.

Roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, nämnderna samt UIC avseende inköp och upphandling ser ut som följer<sup>4</sup>:



UIC ligger organisatoriskt inom verksamhetsområde Digitalisering och verksamhetsutveckling, som leds av digitaliseringsdirektör.

Bild 2. Upphandlings- och inköpscenters organisation, december 2020



Inom UIC finns förutom enhetschef och områdesansvariga upphandlare även juristkompetens, en inköpsanalytiker, systemförvaltare, e-handel- och supportfunktioner, koordinatorsamt samt en hållbarhetsstrateg (den sistnämnda sedan 1 april 2020). Totalt finns 22

<sup>4</sup> I figuren inkluderas inte bolagen. Enligt inköbspolicyn ansvarar bolagen för upphandlingar inom sina unika verksamhetsområden. I de fall behov sammanfaller med stadens ska upphandlingsarbetet samordnas.

medarbetare inom enheten, varav 14 är upphandlare. Organiseringen medför att områdesansvariga upphandlare är specialiserade inom olika upphandlingsområden, snarare än mot respektive upphandlande verksamhet (vilket tidigare var fallet).

UIC finansieras genom en årsavgift från respektive nämnd, baserad på antal leverantörer samt inköpsvolym (sedan 1 januari 2020). Tidigare hade enheten en timdebitering och fungerade som internkonsulter åt respektive verksamhet. Intervjuade lyfter fram att årsavgiften möjliggör ett större utrymme för enheten att även arbeta strategiskt, men att det fortfarande blir fokus på att reaktivt klara av upphandlingsbehovet snarare än strategisk styrning, samordning och uppföljning. Det är exempelvis inte tydliggjort hur stadsgemensamma upphandlingar ska finansieras och fördelas mellan respektive verksamhet som nyttjar avtalet. Vidare upplevs en otydlighet avseende på vilken nivå beslutet tas om att inleda en stadsgemensam upphandling, beroende på typ av vara/tjänst som ska upphandlas.

Det fanns tidigare en avsaknad av ramavtal inom områden som berör flera nämnder. Här har extra insatser gjorts under senaste år för att få nya avtal på plats. Av intervjuerna framkommer att stadsgemensamma frågor riskerar att falla bort, då det saknas en tydligt ansvarig nämnd som driver frågan. Det beskrivs även svårt för UIC att definiera dessa övergripande behov.

Det primära planerings- och samordningsforumet avseende upphandling är *processledningsgrupp Upphandling och inköp*, som möts månatligen. Här deltar enhetschef, hållbarhetsstrateg och områdesansvariga inom UIC, hållbarhetsstrateg från stadsledningskontoret samt representanter för stadens olika förvaltningar (kan vara verksamhetschef, enhetschef eller samordnare). Det beskrivs till största del som ett operativt forum, även om vissa strategiska frågor kan diskuteras.

Frågor kan även lyftas i stadens ekonomistrategiska nätverk. Vidare medverkar enhetschef för UIC på koncernledningsgruppen ca. 2 gånger per år, för att redogöra för vissa insatser. Av granskningen framkommer att det i stor utsträckning saknas en koncernstrategisk dialog rörande inköp och upphandling.

UIC har ansvar för uppföljning av stadens totala upphandlingsverksamhet på ett övergripande plan, medan respektive nämnd och förvaltning ansvarar för att löpande följa upp sina avtal. I granskningen framkommer att det finns en upplevd otydlighet i organisationen kring vilket praktiskt ansvar som faller på UIC respektive förvaltningarna i en upphandlingsprocess (och även rörande hur avtal sedan ska följas upp). Detta delvis då gränssnitten mellan UIC och förvaltningarna förflyttats under senaste år, och då nya styrdokument beslutats i staden.

### **3.3.1. Inköpsorganisationen inom granskade nämnder**

Vid tidpunkten för granskningen genomförs egna upphandlingar inom äldrenämnden samt individ- och familjenämnden rörande äldreomsorg samt hem för vård eller boende (HVB), den senare enligt LOV. Samtliga entreprenadupphandlingar hanteras av UIC.

Kontakten mellan UIC och äldrenämnden respektive individ- och familjenämnden avseende upphandlingar är begränsad enligt intervjuade. Vissa frågeställningar har uppkommit rörande olika krav på leverantörer samt fakturering.

Fördjupade intervjuer har genomförts med representanter från teknik- och fastighetsförvaltningen, kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen.

Olika funktioner inom förvaltningarna fungerar som kontaktpersoner avseende inköp och upphandlingar. I samtliga intervjuade förvaltningar är ansvaret fördelat mellan flera personer, exempelvis verksamhetschef, enhetschef och olika typer av samordnare. Barn- och utbildningsförvaltningen har som enda förvaltning en avtalscontroller.

Samtliga intervjuade förvaltningar har utsedda funktioner som deltar i processledningsgruppen för inköp och upphandling. Det finns även ytterligare grupperingar där löpande kontakter mellan UIC och olika förvaltningar sker.

Intervjuade inom förvaltningarna lyfter fram att det skett en hel del förändringar samt personalomsättning inom upphandlingsorganisationen de senaste åren och att det delvis blivit rörigt i vissa frågor. Gränssnittet mellan UIC och förvaltningarna har också förskjutits, bland annat utifrån omläggningen till årsavgift 2020. Ett antal frågor avseende roll- och ansvarsfördelning i olika skeden i upphandlings- och uppföljningsprocessen är en pågående diskussion. Förvaltningarna är positiva till utvecklingen mot en tydligare struktur och planering samt bättre verktyg för analys och uppföljning. Ett antal frågor betonas som viktiga att fastställa för en god resursplanering och effektivitet i processen, exempelvis:

- ▶ att tydliggöra beslutsnivåer, forum och ansvarsfördelning gällande upphandlingsbehov som gäller flera nämnder,
- ▶ att tydliggöra vad som ingår i årsavgiften samt vilka tjänster som ska vara möjliga att "köpa till".
- ▶ att skapa större enhetlighet i hur avtal inom samma område utformas avseende krav (för att underlätta utformning av uppföljningen),
- ▶ att tydliggöra roller, ansvar och kommunikation mellan avtalsägare och övriga som avropar från ett avtal, för att säkerställa en tydlighet internt samt gentemot leverantören.

### **3.3.2. Bedömning**

Enligt stadens inköps- och upphandlingspolicy är upphandling ett strategiskt viktigt område inom koncernen, som ska präglas av en helhetssyn. Vi noterar att det saknas styrning och forum på koncernövergripande nivå där strategiska inköps- och upphandlingsfrågor kan behandlas kontinuerligt. Ansvarig enhetschef ingår ej i koncernledningsgruppen och det saknas till stor del strategiska forum för att planera och förankra kommande stadsövergripande inköpsbehov och löpande prioritering. Detta medför att upphandlingsarbetet i stor utsträckning blir reaktivt istället för proaktivt.

Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen inte ligger i linje med intentionerna i inköps- och upphandlingspolicyn, och att det bör tydliggöras avseende koncerngemensamma frågor.

### **3.4. Kompetens och stöd till upphandlande verksamheter**

Upphandlare inom UIC är utbildade jurister eller ekonomer, alternativt YH-utbildade inköpare/upphandlare.<sup>5</sup> Det finns även ingenjörskompetens avseende entreprenadupphandlingar. För att klara hög belastning i perioder anlitas även upphandlingskonsulter. Utöver den operativa kapaciteten att genomföra upphandlingar, framkommer i intervjuerna att ytterligare strategisk kompetens behövs.

Av intervjuerna inom UIC och förvaltningarna framkommer att UIC inte har möjlighet att stötta förvaltningarna i den utsträckning som skedde tidigare, när upphandlarna arbetade mer dedikerat och operativt mot respektive förvaltning. Här lyfts bland annat entreprenadområdet fram, som är särskilt komplext att hantera. Det finns även vissa otydligheter avseende vad som ingår i årsavgiften och vad som ska vara möjligt att "köpa till" från UIC i form av extra tjänster. Detta blir avgörande för vilka resurser som krävs, både inom UIC och på respektive förvaltning.

Inom teknik- och fastighetsförvaltningen har beslut tagits att förstärka kompetensen genom att rekrytera en upphandlingssamordnare inom fastighetsenheten under våren 2021.

---

<sup>5</sup> YH står för yrkeshögskola

### **3.4.1. Bedömning**

Vi bedömer att det finns en adekvat kompetens rörande upphandling och inköp inom UIC. Det finns dock olika uppfattningar rörande vilket stöd UIC ska erbjuda respektive förvaltning i upphandlingsprocessen samt vid kontroll och uppföljning av avtal. Detta är en pågående diskussion vid tidpunkten för granskningen.

Vi bedömer att nivån av stöd bör definieras och tydliggöras, för att skapa en samsyn på UIC:s roll i förhållande till respektive nämnd och förvaltning. Detta blir också centralt för att avgöra vilken inköps- och upphandlingskompetens som behöver finnas inom respektive förvaltning.

### **3.5. Intern kontroll**

Av risk- och internkontrollplan 2020 framgår ett antal risker inom stadsgemensamma processer. Här inkluderas följande avseende inköp och upphandling:

- ▶ Otillåtna direktinköp/direktupphandlingar (högsta riskvärde)
- ▶ Bristfällig uppföljning av avtal (høgt riskvärde)

För båda riskerna bedöms resursbrist vara en betydande orsak. För otillåtna direktinköp/direktupphandlingar anges även ovilja, okunskap och dålig planering som orsaker. Rörande uppföljning av avtal lyfts även kulturfrågor fram som en bidragande orsak. Ansvarig för båda områdena är digitaliseringsdirektör, som ansvarig verksamhetsområdeschef.

Båda riskerna värderas på samma sätt i 2021 års risk- och internkontrollplan. Av internkontrollplanen framgår endast risk, beskrivning av orsaker och konsekvenser, ansvarig person samt riskvärde. Ett antal åtgärder listas per risk. Dessa beskrivs summariskt och avser informations- och utbildningsinsatser, implementering av rutiner samt stöd till förvaltningarna. Det framgår inte på vilket sätt åtgärderna ska följas upp eller när.

Enligt uppgift har stadsledningskontoret inte genomfört några kontroller avseende beskrivna risker under 2020. Nämnderna ska själva ansvara för sina kontroller och redogöra för dessa i sina verksamhetsberättelser. För år 2021 ingår internkontrollen för första gången i verksamhetssystemet Hypergene, vilket ger en möjlighet till överblick över det som ska rapporteras in. Uppföljningen är dock inte integrerad i Hypergene vid tidpunkten för granskningen.

Åtgärder rörande ovanstående risker inkluderas inte i stadsledningskontorets risk- och internkontrollplan. Av granskningen framkommer att internkontrollarbetet rörande inköp och upphandling inte är integrerat i den löpande verksamhetsutvecklingen inom UIC. Av intervjuerna framkommer att kontrollerna är svåra att genomföra och kräver stor manuell handpåläggning, innan verktyget för spendanalys är helt implementerat.

En förstärkning av den interna kontrollen planeras under 2021. Av det underlag vi mottagit framgår åtgärder i form av information vid utbildningsinsatser och att riktlinjer och rutiner ska utarbetas och implementeras rörande direktinköp och direktupphandling. Det anges ingen ansvarig funktion för insatsen, utöver att varje nämnd och förvaltning är ansvarig för sina avtal och dess uppföljning, samt att UIC kan erbjuda stöd vid behov.

#### **3.5.1. Bedömning**

Vi bedömer att den interna kontrollen rörande inköp och upphandling inte är tillräcklig. Väsentliga risker har identifierats rörande otillåtna köpbeteenden och bristfällig avtalsuppföljning, men det saknas en helhetssyn i staden i åtgärderna för att minska dessa risker. Trots att de är stadsövergripande risker, sker ingen central uppföljning eller utvärdering avseende om åtgärderna får avsedd effekt. Här bör centrala kontroller eller

utvärdering av genomförda kontroller övervägas, som komplement till respektive nämnds arbete. Vidare bör uppföljningen av internkontrollen läggas in i Hypergene, om lämpligt. Detta för att integrera arbetet med kontrollerna i ordinarie uppföljning. Vi ser positivt på de åtgärder som planeras för 2021.

### 3.6. Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument

För att få en bild av upphandlingsprocessen i staden, har ett begränsat stickprov genomförts utifrån ett riskurval (dvs. upphandlingar inom verksamhetsområden med högre risk har valts ut för granskning). Risken kan avse väsentliga värden, typ av upphandling eller andra faktorer som bedömts relevanta, t.ex. organisatoriska sådana.

Totalt har 14 leverantörer som fakturerat staden under 2020 valts ut och granskats, varav 5 med värden som överstiger direktupphandlingsgränsen, 4 vars värde ligger nära direktupphandlingsgränsen samt 5 som understiger direktupphandlingsgränsen, men överstiger beloppet 100 000 kr och därmed kräver en adekvat dokumentation. Uppgifter avseende antal fakturor och belopp rör 2020, fram till 2020-10-30.

För samtliga leverantörer har all tillgänglig dokumentation begärts in, i form av: anbudsförfrågan, anbud, anbudsöppningsprotokoll (endast över direktupphandlingsgränsen), ev. separat bedömningsmatris, tilldelningsbesked samt avtal. Avstämning med UIC har skett för att se om det inkommit någon förfrågan om upphandling från förvaltningarna inom respektive område.

#### 3.6.1. Resultat av stickprov

Resultatet av stickprovet presenteras i följande avsnitt, tillsammans med iakttagelser utifrån lagstiftning samt stadens styrdokument. I sammanställningen har leverantörernas namn anonymiserats.

Tabell 1: Bedömningsskala för mottaget underlag

Bedömning	Färg
Underlag saknas eller har stora brister	<b>RÖD</b>
Underlag finns, men har delvis brister	<b>GUL</b>
Underlag finns, och är i allt väsentligt tillräckligt	<b>GRÖN</b>

Tabell 2: Resultat av stickprov, med kommentar och bedömning

Leverantör	Antal fakturor	Belopp	Kommentar EY	Bedömning
<b>A</b>	10	2 837 045	Det saknas avtal med leverantören.  Fakturorna avser inköp av skyddsmaterial under covid-krisen då stadens upphandlade leverantör inte levererade enligt plan, vilket medförde att staden vände sig till annan leverantör.	<b>RÖD</b>
<b>B</b>	1871	1 644 037	Dokumentation mottagen, se avsnitt 3.7.1	<b>GRÖN</b>
<b>C</b>	18 och 9 anges på	1 816 000	Det saknas underlag för leverantören	<b>RÖD</b>

	olika ställen			
<b>D</b>	4	949 187	Det saknas underlag för leverantören	<b>RÖD</b>
<b>E</b>	301	809 699	Det saknas underlag för leverantören	<b>RÖD</b>
<b>F</b>	82	766 487	Fakturor avser individuellt placeringsavtal. Det saknas upphandlingsunderlag samt ramavtal. <sup>6</sup>	<b>RÖD</b>
<b>G</b>	51	683 520	Dokumentation mottagen, se avsnitt 3.7.1	<b>GRÖN</b>
<b>H</b>	135	633 526	Det saknas giltigt avtal med leverantören. Staden hade ett tidigare avtal med leverantören som löpte ut sommaren 2019.	<b>RÖD</b>
<b>I</b>	10	628 982	Det saknas underlag för leverantören	<b>RÖD</b>
<b>J</b>	6	617 271	Dokumentation mottagen, se avsnitt 3.7.1	<b>GRÖN</b>
<b>K</b>	1045	393 534	Det saknas underlag för leverantören	<b>RÖD</b>
<b>L</b>	10	411 750	Fakturor avser individuellt placeringsavtal. Det saknas upphandlingsunderlag samt ramavtal. <sup>7</sup>	<b>RÖD</b>
<b>M</b>	16	385 000	Det finns ett avtal för 2020, men saknas upphandlingsunderlag. Avtalet beskriver ersättningen som föreningsbidrag. Se avsnitt 3.7.1.	<b>RÖD</b>
<b>N</b>	131	364 164	Det saknas underlag för leverantören	<b>RÖD</b>

Våra huvudsakliga noteringar listas nedan:

- Det saknas avtal för 8 av 14 utvalda leverantörer. I ett fall har det funnits ett avtal som löpt ut under 2019.
- I ett fall beror avsaknaden av avtal på att ordinarie leverantör inte levererat enligt plan vid inköp av skyddsmaterial under pandemin.
- Två avtal avser individuella placeringsavtal, där vi inom granskningen inte kunnat verifiera att det finns ett giltigt ramavtal eller en direktupphandling som grund.
- Ett avtal har slutits med en ekonomisk förening avseende ett åtagande mot ersättning i form av föreningsbidrag. Upphandlingsunderlag saknas.
- I de fall där underlag saknas, har det inte funnits någon kontakt mellan förvaltningen och UIC rörande inköpsbehovet.

### 3.6.2. Mottagna underlag

Av mottaget underlag kan vi konstatera att tre avtal har ett i allt väsentligt tillräckligt upphandlingsunderlag. Ett fjärde avtal rör ett åtagande mellan kulturnämnden och en ekonomisk förening, där upphandlingsunderlag saknas. Våra noteringar följer nedan.

- Vi har inga noteringar rörande underlag för avtal med leverantör B.
- För avtalet med leverantör G saknas en spårbarhet i att två personer har genomfört anbudsöppningen (endast ett namn finns i underlaget) samt att det saknas en signering. Underlaget är direktutdrag ur systemet e-Avrop. Vi noterar att det är samma person som finns med i bedömningsmatrisen.
- För ett antal avtal med leverantör J bedöms upphandlingsunderlaget för de tre avtalen i allt väsentligt vara tillräckligt. Vi kan av mottaget underlag dock inte verifiera

<sup>6</sup> Då det saknas upphandlingsunderlag, har vi valt att inte granska det individuella placeringsavtalet.

<sup>7</sup> Då det saknas upphandlingsunderlag, har vi valt att inte granska det individuella placeringsavtalet.

huruvida det finns en förlängning som medger fakturering under 2020. De avtal och förlängningar vi mottagit har ett sista slutdatum på 2019-03-31.

- Avtalet med leverantör M avser ett åtagande mellan kulturnämnden och en ekonomisk förening, där ersättningen beskrivs som föreningsbidrag. Inget upphandlingsförfarande har föregått avtalet. Inom kulturverksamheten pågår en översyn av hanteringen av föreningsbidrag samt avtal med ekonomiska föreningar, då flera liknande avtalskonstruktioner påträffats.

### **3.6.3. Bedömning**

Vår bedömning är att styrelse och nämnder i viss utsträckning följer upphandlingslagstiftningen och stadens styrdokument. Bedömningen baseras på att upphandlingsdokumentationen i allt väsentligt är tillräcklig för de tre utvalda leverantörer, där fullständig upphandlingsdokumentation kunnat erhållas.

Vi konstaterar dock att merparten av leverantörerna i stickprovet fakturerat staden utan giltiga avtal. Vi har även noterat ett exempel där en ekonomisk förening fakturerar kulturnämnden avseende ett avtal där föreningsbidrag utgör ersättning.

lakttagelserna tyder på att det finns en i allt väsentligt tillräcklig intern kontroll i de upphandlingsprocesser som genomförs av UIC och verksamheterna tillsammans, men att det i många fall inte initieras ett korrekt upphandlingsförfarande när ett inköpsbehov identifieras inom förvaltningarna.

## 4. Svar på frågeställningar

Revisionsfråga	Svar
Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt och är dessa styrande dokument uppdaterade?	<p>I viss utsträckning. Bedömningen grundar sig i att de upphandlingsunderlag vi granskat är tillräckliga, men att merparten av leverantörerna i vårt stickprov saknar upphandlade avtal. Det tyder på att upphandlingsprocessen sannolikt fungerar på ett adekvat sätt om den inleds, men att många inköp genomförs utan att korrekt upphandlingsförfarande inleds.</p> <p>Resultatet av stickprovet visar att flera leverantörer anlitas utan att det finns ett upphandlat avtal. Av 14 granskade leverantörer saknas avtal för 8 stycken. Merparten av dessa leverantörer har fakturerat staden över direktupphandlingsgränsen för 2020.</p> <p>Det finns ett antal styrande dokument, varav ett flertal behöver ses över. Detta ligger i planeringen för 2021, vilket vi bedömer positivt.</p> <p>Vi bedömer att det inte tydliggörs hur den strategiska styrning och det koncernperspektiv som uttalas i policyn omsätts i praktiken. Detta då det saknas handlingsplaner och strategiska forum för staden som helhet, i enlighet med policyn.</p>
Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?	<p>Delvis. Policyn tydliggör den övergripande ansvarsfördelningen, men det föreligger en otydlighet i vissa delar av upphandlingsprocessen och uppföljning av avtal, särskilt avseende upphandlingar som berör flera nämnder. Gränssnitten mellan UIC och förvaltningarna är inte tydliggjorda i ett antal avseenden. Detta leder till frustration och en förhöjd risk att avtal inte hanteras på ett adekvat sätt.</p>
Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuds ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?	<p>Delvis. Bedömningen grundar sig i att kompetensen inom UIC är adekvat, men att det finns otydligheter avseende vilket stöd som ska erbjudas förvaltningarna. Upphandlingskompetensen inom förvaltningarna skiljer sig åt och behöver dimensioneras utifrån det ansvar som respektive nämnd har utifrån upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer.</p>
Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet?	<p>Nej. Vi noterar dock att flera åtgärder för att stärka den intern kontrollen vidtas eller planeras.</p> <p>Det saknas vid tidpunkten för granskningen stadsövergripande kontroller eller utvärderingar rörande de risker som värderats högt eller högst avseende inköp och upphandling. Nämndernas egen uppföljning av vidtagna åtgärder försvåras av att det saknas adekvata system för uppföljning av statistik och köpmönster.</p>

Västerås den 23 februari 2021

Anja Zetterberg  
Certifierad kommunal revisor  
EY



## Källförteckning

### Intervjuade funktioner

#### ***Stadsledningskontoret***

Digitaliseringsdirektör

Enhetschef, upphandlings – och inköpscenter

Områdesansvarig e-handel och inköpsanalys, upphandlings – och inköpscenter

Områdesansvarig entreprenad, upphandlings – och inköpscenter

#### ***Barn- och utbildningsförvaltningen***

Direktör

Verksamhetschef utbildning och arbetsmarknad

Avtalscontroller

Digitaliseringsansvarig

#### ***Teknik- och fastighetsförvaltningen***

Direktör

Biträdande direktör/enhetschef gata/park

Enhetschef, fastighetsenheten

#### ***Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen***

Direktör

Verksamhetschef, förebyggande och främjande verksamhet

Idrottschef

Kulturchef

### **Dokumentation**

Inköps- och upphandlingspolicy

Riktlinje för direktupphandling (2020)

Riktlinje för anskaffning av motordrivna fordon (2019)

Riktlinje för hållbarhetskrav i upphandlingar (2015)

Riktlinje för inköp och avrop (2015)

Riktlinje för inköp och upphandling av livsmedel (2013)

Informationsblad – så här ser Västerås stad på korruption, muta och ekonomisk brottslighet (odaterad)

Checklista – leveranser, upphandling – ärendeprocess (2018)

Så här gör du när det är dags för upphandling (del av handbok, 2017)

Handledning och rutiner – för medarbetare på upphandlingsenheten (ej daterad)

Handlingsplan upphandlingar 2019-2022, fastighetsnämnden

Handlingsplan upphandlingar 2019-2022, tekniska nämnden

Risk- och kontrollplan 2020, Västerås stad gemensamma processer

Risk- och kontrollplan 2021, Västerås stad gemensamma processer

Minnesanteckningar processledningsgrupp inköp och upphandling 2020 samt höst 2019

Reglemente kommunstyrelsen

Presentation, gemensamma upphandlingar fördelning

Presentation, så kan vi effektivisera upphandling och inköp

Nyckeltal, inköps – och fakturaprocessen

Strukturell inköpsdiagnos Västerås stad, september 2020