



Uppföljande granskning av upphandling via Koncerninköp

Stadsrevisionen. Borås

Kortrapport

2020-10-12

2020

Inledning

Borås Stad genomför årligen ett stort antal inköp från flera olika leverantörer. Den totala inköpsvolymen är betydande i förhållande till Stadens totala omsättning. Det är därför av stor vikt att Staden har en effektiv och ändamålsenlig upphandlingsorganisation.

Koncerninköp ansvarar för att tillhandahålla ramavtal för varor och tjänster som omfattar hela Staden inklusive bolagen. Vid mer specifika behov av varor och tjänster som inte täcks av samordnade ramavtal är respektive förvaltning och bolag själva ansvariga för att genomföra upphandlingen. Förvaltningarna och bolagen kan få råd och konsult hjälp från Koncerninköp.

Stadsrevisionen genomförde 2011 en granskning av Borås Stads upphandlingsverksamhet. Upphandlingsverksamheten heter idag Koncerninköp.

Syfte och frågeställningar

Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2011 års granskning och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området ser ut 2020 i Borås Stad.

Revisionsfrågor är:

- Vilka åtgärder har genomförts inom området i Borås Stad sedan 2011?
- Vilka styrdokument har Borås Stad antagit inom området?
- Vilka uppföljningar genomförs i Borås Stad inom upphandlingsområdet?
- Hur ser Koncerninköps roll ut i Borås Stad och hur tillvaratar man förvaltningarnas behov av ramavtal?
- Hur mycket av upphandlingarna går utanför Koncerninköps verksamhet?
- Genomförs regelbundna och återkommande utbildningsinsatser inom området?

Granskningen avgränsas till att omfatta Koncerninköps verksamhet.

Revisionskriterier i granskningen är i första hand kommunallagen (2017:725), lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), och lag (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Övriga revisionskriterier är Borås Stads styrdokument, riktlinjer och rutiner gällande upphandling.

Organisation

Koncerninköp ligger organisatoriskt under Kommunstyrelsen och är en av nio avdelningar på Stadsledningskansliet. På Koncerninköp arbetar för närvarande 18 personer. Avdelningen upprättar avtal genom upphandling mellan leverantörer och Borås Stad. De inköp och avrop som genomförs ska leda till leveranser av rätt vara/tjänst, rätt kvalitet, i rätt tid och till minskade kostnader. Koncerninköp ska arbeta med kvalitet, tillgänglighet och service. Avdelningen har ansvar för Borås Stads E-handel som sker i systemet Unit4 Agresso samt arbetar med införandet av Borås Stads samordnade varudistribution.

Granskningsresultat

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av Borås Stads upphandlingsverksamhet.

Organisationen för Koncerninköp har förändrats sedan 2011. Tidigare fanns två roller/personalkategorier, upphandlare och e-handlare. Avdelningen har utökats med fler anställda och med varierande arbetsuppgifter. Numera finns nya personalkategorier på avdelningen såsom upphandlingsjurist, inköps-, hållbarhets- och avtalscontroller, logistik och upphandlingsassistent.

Vid tiden för granskningen 2011 genomförde dåvarande Upphandlingsavdelningen cirka 45 uppdrag per år. Under 2020 beräknar Koncerninköp påbörja cirka 140 uppdrag.

Borås Stad har även infört ett direktupphandlingssystem sedan granskningen genomfördes 2011. Direktupphandlingar är ett enklare förfarande jämfört med övriga upphandlingsförfaranden i LOU. Systemet som används heter Visma Tendsign. Visma Direktupphandling är en fristående produkt som ger Borås Stad möjlighet att styra organisationens direktupphandlingar i ett gemensamt verktyg. Under 2015 infördes en utbildning för alla som ska arbeta i systemet.

I materialet nedan är bedömningarna från år 2011 i kursiv stil och nedanför dessa redovisas granskningsresultat och bedömningar för 2020.

Rutiner och former

Stadsrevisionen bedömde att rutiner och former för identifiering av upphandlingsbehov för ramavtal behöver utvecklas.

Vid intervju med företrädare för Koncerninköp 2020 framkommer det att upphandlingsbehoven identifieras på flera olika sätt. Det handlar om att Koncerninköp följer upp befintliga ramavtal som är på väg att löpa ut.

Koncerninköp skickar även ut en behovsanalys två gånger per till kommunala bolag och förvaltningar. I behovsanalysen får mottagarna fylla i vilket upphandlingsbehov de har i dag samt med vilken framförhållning de har upphandlingsbehov från tre månader till tre år framåt.

Om behoven av upphandlingsuppdrag totalt sett ute i organisationen är större än vad Koncerninköp har resurser att hjälpa till med, berättar de intervjuade att upphandlande upphandlingskonsulter finns tillgängliga att avropa ifrån för att bistå med hjälp.

Koncerninköp har besökt alla förvaltningar och bolag två gånger. Detta för att ge information om Koncerninköp samt fånga upp deras upphandlingsbehov med mera. En tredje gång var planerad men på grund av coronapandemin har den skjutits fram till 2021. Därutöver framkommer det vid intervjuerna att regelbundna inköpsamordnarmöten och koncerninköpsråd hålls.

Det finns webbformulär där alla beställningar av upphandlingsuppdrag ska göras. Syftet med beställningen är att underlätta planeringen av en upphandling både för beställarna och för Koncerninköp.

De intervjuade menar att det förmodligen sker inköp och upphandlingar utanför Koncerninköps kännedom. Det är enligt de intervjuade svårt att veta omfattningen. Verksamhetsspecifika upphandlingar får förvaltningarna och bolagen göra själva.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av rutiner och former för identifiering av upphandlingsbehov för ramavtal har förbättrats sedan 2011. Det saknas dock en samlad bild av hur mycket inköp och upphandlingar som sker ute i förvaltningarna. Området bedöms till största delen vara ändamålsenligt.

Styrdokument

Nämnder och styrelser har ansvar för att lagstiftning och stadens upphandlingspolicy följs, och rutinerna för att tillse att så sker behöver utvecklas, framför allt mot bakgrund av den successivt alltmer omfattande lagstiftningen.

Vid intervju med företrädare för Koncerninköp framkommer det att det finns flera styrdokument som berör Koncerninköp; policy för Koncerninköp, regler för Koncerninköp, Vårt förhållningssätt och Borås Stads uppförandekod. Den senare skickas ut tillsammans med avtal.

Just nu pågår en revidering av policyn och reglerna för Koncerninköp.

Koncerninköp använder även Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskrav i ramavtal, samt när organisationen ger uppdrag åt Koncerninköp att göra en upphandling. Detta innebär att när organisationen avropar från ramavtal eller anlitar Koncerninköp i sina upphandlingar är dessa redan anpassade till Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskrav.

Stadsrevisionens bedömning är att relevanta och applicerbara styrdokument har upprättats sedan 2011. Området styrdokument bedöms i huvudsak vara ändamålsenligt.

Intern kontroll

Den interna kontrollen behöver utvecklas när det gäller uppföljning av följsamheten mot de avtal som upphandlingen resulterar i. Fördjupade intern kontrollgranskningar av enskilda upphandlingar bör genomföras av förvaltningar och bolag.

Vid intervju med företrädare för Koncerninköp framkommer det att det numera genomförs olika former av uppföljningar. Avtalscontrollers på Koncerninköp gör uppföljningar av ramavtal och andra avtal. De använder ett inköpsanalyssystem. Inköpsanalyssystemet innebär att Koncerninköp bl.a. kan göra djupgående analyser av leverantörer och inköp inom utvalda kategorier. Programmet (Decily) gör en djupgående analys med en inlärningsteknik byggt på artificiell intelligens (AI).

Vid intervjuer framkommer det att det kommer att införas en uppföljning i form av synpunktshantering kopplad till nyttjande av upphandlingsavtal.

Förvaltningarna har själva uppföljningsansvaret för merparten av upphandlingsavtalen då de är förvaltningsspecifika.

Vid genomgång av Kommunstyrelsens riskanalys framgår att två risker har beaktats när det gäller avtalstrohet och följsamhet mot LOU.

Stadsrevisionens bedömning är att den interna kontrollen har förbättrats sedan 2011. Området intern kontroll bedöms avseende avdelningen Koncerninköp vara tillräckligt.

Avtalstrohet

Möjligheterna att följa upp avtalstrohet i redovisningssystemet behöver säkerställas.

Vid intervju med företrädare för Koncerninköp framkommer det att systemet Spend by Exitia användas i Borås Stad. Spend by Exitia är ett fristående system och inte en

del av redovisningssystemet. Spend by Exitia är ett inköpsanalysverktyg som ger Koncerninköp möjlighet att följa upp hur förvaltningarna handlar inom och utanför avtal.

Som grund för att kunna följa upp i systemet behöver förvaltningarna skicka in de avtal som de har ute på förvaltningarna. I och med detta kan Koncerninköp och förvaltningarnas chefer få en bild av hur många avtal som tecknas och upphandlingar som sker utanför Koncerninköps kännedom. Två förvaltningar, Tekniska förvaltningen och Förskoleförvaltningen är ”piloter” för systemet i Borås Stad.

Tanken är att Koncerninköp ska fortsätta med systemet på fler förvaltningar och bolag i Borås Stad i närtid. Vid intervjuer framkommer det att det varit problematiskt vid införandet vid vissa förvaltningar. Koncerninköps roll och mandat vid implementeringen behöver förtydligas menar man. Koncerninköp arbetar utifrån att inköpsanalyssystemet ska vara infört i alla förvaltningar under första kvartalet 2021. Det finns inte heller någon centralt beslutad tidplan för införandet.

Stadsrevisionens bedömning är att möjligheterna att följa upp avtalstrohet har förbättrats sedan 2011. Det pågår en systematisk uppföljning i två förvaltningar som ett ”pilotprojekt”. Koncerninköps roll och mandat vid implementeringen av systemet behöver förtydligas. Det finns inte heller någon centralt beslutad tidplan för införandet. Stadsrevisionen vill framhålla att detta arbete är angeläget ur ett internkontrollperspektiv för de nämnder som ännu inte börjat använda systemet. Området bedöms delvis vara ändamålsenligt.

Koncerninköps roll

Koncerninköps roll behöver utvecklas och förtydligas, och dess tjänster behöver marknadsföras tydligare mot förvaltningar och bolag.

Koncerninköp bör vara förstahandsvalet när det gäller anlita expertis i en upphandling, och dess kvalitetssäkrande roll behöver säkerställas.

Projektorganisering och projektstyrning behöver utvecklas.

Koncerninköp har vid omorganisationen flyttats till Stadsledningskansliet och ligger under Kommunstyrelsen. Koncerninköps mer strategiska roll har därmed förstärkts. Vid intervju med företrädare för Koncerninköp framkommer det att man bland annat varit runt till samtliga förvaltningar och bolag och berättat om Koncerninköp och dess roll. Möten hålls med förvaltningschefer och de kommunala bolagens VD:ar två till tre gånger per år.

Det finns även ett politiskt råd med de programansvariga kommunalråden där upphandlingsfrågor och Koncerninköps roll diskuteras. Rådet infördes, enligt de intervjuade, för att tillvarata den politiska agendan utifrån Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige gällande upphandlingsfrågor.

Koncerninköp har en egen sida på Intranätet som man utvecklat och där det finns en tydlig beskrivning av Koncerninköp. Vidare finns en inköpsportal som inköpsansvariga i förvaltningar och bolag kan logga in på.

Enligt företrädare för Koncerninköp finns idag ett bra samarbete med alla förvaltningar och de kommunala bolagen. Ett fåtal förvaltningar och bolag gör av olika orsaker egna upphandlingar men vid intervjuer framkommer det att även dessa förvaltningar och bolag använder Koncerninköp i högre utsträckning än tidigare.

Verksamhetsspecifika upphandlingar får förvaltningarna och bolagen göra själva.

För att ytterligare informera/marknadsföra om Koncerninköps roll och uppdrag menar de intervjuade att Borås Stad skulle kunna ha med information om Koncerninköp i introduktionsutbildningen för nya chefer och chefsförslörningsprogrammet ”framtidens chef” i Borås Stad.

Koncerninköp har enligt de intervjuade arbetat mycket med att strukturera upp varje upphandling som ett projekt. Till varje projekt tillsätts en projektorganisation, där alla i projektet förväntas ha koll på vad som händer i projektet, menar de intervjuade. Efter projektet har projektdeltagarna en uppföljning som de intervjuade menar är reflektioner på utförd upphandling och kvalitetssäkring av projekten.

Stadsrevisionens bedömning är att Koncerninköps roll har förtydligats sedan 2011. Samtidigt har samarbetet med förvaltningar och bolag förbättrats. Fler förvaltningar och bolag använder sig idag av Koncerninköp vid upphandling än tidigare. Koncerninköp har infört ett projektbaserat arbetssätt vid alla upphandlingar som genomförs. Området bedöms i huvudsak vara ändamålsenligt.

Utbildning

Koncerninköp bör genomföra regelbundet återkommande utbildningsinsatser vid förvaltningar och bolag i frågor som rör upphandling.

Vid intervju med företrädare för Koncerninköp framkommer det att regelbundna utbildningar genomförs gällande direktupphandlingar. Det finns även utbildning i e-handel som genomförs regelbundet. Vidare har Koncerninköp hållit i utbildningar om den nya lagstiftningen LOU. Koncerninköp genomför utbildningarna själva men kan köpa in konsult vid speciella behov.

Stadsrevisionens bedömning är att Koncerninköp regelbundet genomför utbildningsinsatser vid förvaltningar och bolag i frågor som rör upphandling. Området bedöms som i huvudsak ändamålsenligt.

Övrigt

Koncerninköp håller på att bygga upp ett inköpscenter för kunder. Inköpscentret ska innehålla e-handel, logistik och en enklare former av upphandling. Inköpscentret ska genom en inköpshandläggare upprätthålla kvalitén vid inköp. Två områden som är aktuella är kaffemaskiner samt växtservice.

Vid intervjuer med Koncerninköp påtalas svårigheterna med att nå fram till alla beställare och upphandlande enheter i Borås Stads verksamheter. De intervjuade påpekar att man kommunicerar inte bara med alla aktörer inom Borås Stad och kommunala bolag utan även med externa leverantörer och företag. De intervjuade pekar på svårigheter att nå intressenter som inte har tillgång till avtalskatalog och andra sidor på Intranätet i Borås Stad. De intervjuade framhäver att Koncerninköp har behov av kommunikationsstöd.

Företrädare för Koncerninköp framhåller att det vore önskvärt att få tillgång till mer specialistkunskaper särskilt inriktad på entreprenad-/byggbranschen. Detta p.g.a. att byggbranschen är en mycket specialiserad bransch och kringgärdas av ett svårgenomträngligt regelverk.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av upphandling via Koncerninköp i Borås Stad. Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2011 och genomföra en nulägesanalys av hur upphandlingsprocessen i Borås Stad fungerar 2020.

De huvudsakliga revisionsfrågorna är om Borås Stad har antagit styrdokument, vilka uppföljningar och utbildningar som genomförs, Koncerninköps roll och hur tillvaratar man förvaltningarnas behov av ramavtal inom området.

En viktig förändring sedan granskningen 2011 är att de strategiska upphandlingsfrågorna numera är förlagda till Stadsledningkansliet genom avdelningen Koncerninköp.

Stadsrevisionens bedömning i förhållande till de brister som konstaterades 2011 är att dessa till största delen är åtgärdade.

Områdena styrdokument, Koncerninköps roll samt utbildning bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga. Området rutiner och former är till största delen ändamålsenligt. Området avtalstrohet bedöms delvis vara ändamålsenligt.

Området intern kontroll bedöms med utgångspunkt i granskningsresultat avseende Kommunstyrelsens riskanalys och plan för intern kontroll och granskningsresultat som avser avtalstrohet. Stadsrevisionen bedömer sammantaget att Kommunstyrelsens interna kontroll avseende upphandlingsfrågor inte är helt tillräcklig. Kommunstyrelsen behöver säkerställa uppföljningen av Borås Stads avtalstrohet.

Granskningens nulägesanalys visar på följande förbättringsområden:

- Det saknas en samlad bild av hur mycket inköp och upphandlingar som sker ute i förvaltningarna.
- Koncerninköps roll och mandat vid implementeringen av inköpsanalyssystemet behöver förtydligas. Det finns inte heller någon centralt beslutad tidplan för införandet. Stadsrevisionen vill framhålla att detta arbete är angeläget ur ett internkontrollperspektiv.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen