

# Strömstad kommun

## Granskning av upphandling



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>1. Samlad bedömning .....</b>	<b>2</b>
1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna .....	2
1.2. Slutsats .....	2
<b>2. Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1. Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.2. Ansvarig nämnd samt avgränsningar .....	4
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Metod och genomförande .....	5
<b>3. Bakgrund och händelseförlopp.....</b>	<b>6</b>
<b>4. Granskning av upphandling .....</b>	<b>7</b>
4.1. Kriterier .....	7
4.2. Resultat.....	7
4.3. Bedömning.....	9
<b>5. Granskning av fakturor .....</b>	<b>11</b>
5.1. Kriterier .....	11
5.2. Resultat.....	11
5.3. Bedömning.....	12
<b>6. Uppföljning av lokalförsörjningsprocessen .....</b>	<b>13</b>
6.1. Lokalförsörjningsprocessens utveckling efter 2019 .....	13
6.2. Åtgärder utifrån rekommendationer i tidigare granskning .....	14
6.3. Bedömning.....	14
<b>Bilaga 1: Revisionskriterier .....</b>	<b>15</b>
<b>Bilaga 2: Källförteckning .....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga 3: Sammanställt resultat, granskning av direktupphandlingar.....</b>	<b>19</b>

## 1. Samlad bedömning

I följande avsnitt beskrivs vår bedömning utifrån revisionsfrågorna och våra slutsatser utifrån syftet med granskningen och grunderna för ansvarsprövning.

### 1.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
Har upphandlingen skett ändamålsenligt? Det vill säga varit förenlig med lagstiftning och kommunens riktlinjer.	Upphandling 2021 har <b>inte</b> skett ändamålsenligt. Flertalet avsteg från både lag och riktlinjer har gjorts inom ramen för denna upphandling.  Upphandling 2022 har <b>i huvudsak</b> skett ändamålsenligt. Samtliga granskade kriterier utifrån lag har här efterlevts. Tre avsteg från kommunens styrdokument noteras för upphandling 2022.
Har fakturaunderlagen varit korrekt specificerade?	Fakturaunderlagen har <b>i huvudsak</b> varit korrekt specificerade. Datum för tjänsternas utförande saknas på tre fakturor. I övrigt inga avvikelser.
Hur har lokalförsörjningsprocessen utvecklats under perioden med extern konsult?	Praktiska och akuta lokalfrågor har prioriterats. Därtill har ett utvecklingsarbete av lokalförsörjningsprocessen bedrivits.  Det påbörjade utvecklingsarbetet av lokalförsörjningsprocessen har ännu inte implementerats. Rekommendationerna från 2019 års granskning bedöms kvarstå.

### 1.2. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att granska den enskilda upphandlingen av lokalstrategiskonsult. Utifrån genomförd granskning är vår slutsats att det funnits brister i direktupphandlingen 2021, både vad gäller följsamheten till lagkrav och till kommunens riktlinjer. Merparten av dessa brister är åtgärdade i 2022 års direktupphandling.

Vår slutsats avseende granskningen av fakturor är att dessa i huvudsak har varit korrekt specificerade. Avvikelsen som vi noterat är att specifikation av datum för utförd tjänst saknas i tre av fakturorna.

Granskningen har även syftat till att följa upp utvecklingsområden påvisade i tidigare granskning av lokalförsörjningsprocessen. Av granskningen framkommer att praktiska och akuta lokalfrågor har prioriterats men att det även har pågått ett utvecklingsarbete kring lokalförsörjningsprocessen. Samtliga av tidigare ställda rekommendationer kvarstår då ingen av rekommendationerna har omhändertagits fullt ut.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Tillse att rutinerna avseende delegationsbeslut stärks för att säkerställa att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med delegationsordning.
- ▶ Säkerställ att kontrollen av kravet om på beställarutbildning stärks så att samtliga som genomför en beställning dessförinnan genomgår en beställarutbildning.

Tidigare rekommendationer till kommunstyrelsen utifrån granskning av lokalförsörjningsprocessen kvarstår:

- ▶ Tillse att roll- och ansvarsfördelning tydliggörs mellan styrelsen, nämnder och bolag samt att denna fördelning efterlevs.
- ▶ Tillse att övergripande styrdokument antas för kommunens lokalförsörjningsprocess.
- ▶ Tillse att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt.
- ▶ Tillse att en systematisk uppföljning av lokalförsörjningsprocessen sker och dokumenteras i båda styrelse och nämnder.

Göteborg den 2 november 2022



Anna Hellqvist  
*Verksamhetsrevisor*  
Ernst & Young



Thomas Edin  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*  
Ernst & Young



Liselott Daun  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*  
*Kvalitetssäkrare*  
Ernst & Young

## 2. Inledning

Kommunrevisionen genomförde 2019 en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess. I granskningen identifierades ett antal utvecklingsområden. År 2019 genomfördes även en granskning av inköp- och upphandling som också visade på utvecklingsområden. Vissa av dessa utvecklingsområden kvarstod när inköp- och upphandlingsgranskningen följdes upp under våren 2022. Efter granskningen av lokalförsörjning såg kommunstyrelsen ett behov av att samordna lokalförsörjningsarbetet genom att rekrytera en lokalstrateg. När den rekryterade lokalstrategen plötsligt blev sjukskriven upphandlades i dennes ställe en konsult.

Under 2022 har kommunen identifierat vissa brister i upphandlingsunderlagen. Kommunrevisionen har uppdragit åt EY att granska upphandlingen av lokalstrategkonsulten.

### 2.1. Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska den enskilda upphandlingen av lokalstrategkonsult. Granskningen inriktas på att bedöma huruvida lag om offentlig upphandling har efterlevts vad gäller exempelvis beloppsgränser för direktupphandling, huruvida delegationsordningen har efterlevts och om fakturor är korrekt specificerade. Granskningen syftar även till att följa upp utvecklingsområden påvisade i tidigare granskning av lokalförsörjningsprocessen. Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har upphandlingen skett ändamålsenligt? Det vill säga varit förenlig med lagstiftning och kommunens riktlinjer.
- ▶ Har fakturaunderlagen varit korrekt specificerade?
- ▶ Hur har lokalförsörjningsprocessen utvecklats under perioden med extern konsult? Mot bakgrund av de utvecklingsområden som identifierats i tidigare granskning av lokalförsörjningsprocessen.

### 2.2. Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen och avgränsas till de ställda revisionsfrågorna.

### 2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning är:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap som innehåller bestämmelser om styrelse och nämnders ansvar.
- ▶ Lag om offentlig upphandling (2016:1145) som reglerar inköp och upphandling för offentliga organisationer.
- ▶ Mervärdesskattelagen (1994:200) 11 kap som innehåller bestämmelser om fakturaunderlag.
- ▶ Kommunens riktlinjer och styrdokument.

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 1.

#### **2.4. Metod och genomförande**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, genomgång av fakturor samt intervjuer. Intervjuade och dokumentförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

### 3. Bakgrund och händelseförlopp

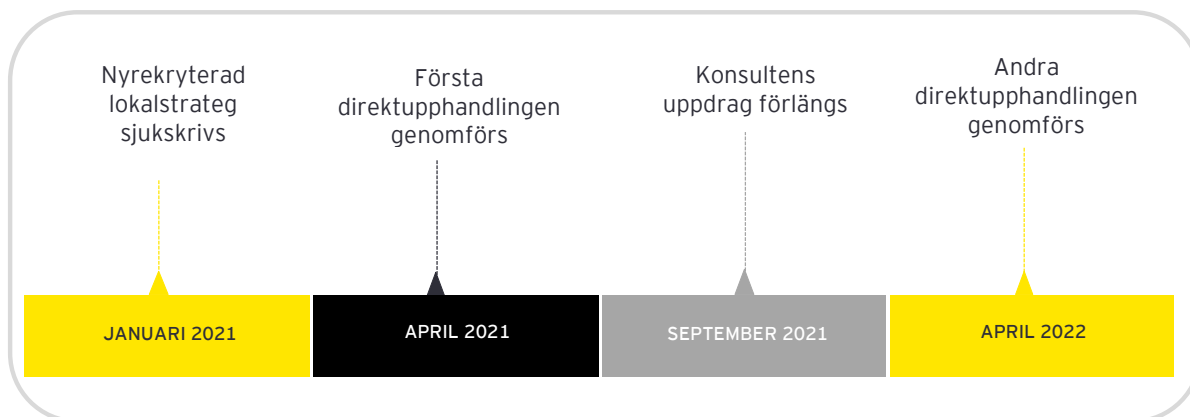
Som svar på kommunrevisionens granskning av lokalförsörjningsprocessen 2019 identifierade kommunstyrelsen flera åtgärder att vidta för att stärka kommunens lokalförsörjningsprocess. Kommunen rekryterade med anledning av detta en lokalstrateg i slutet av 2020. Då denna person blev sjukskriven snart efter tillträdet såg kommunledningen ett behov av att upphandla en konsult för tjänsten som lokalstrateg.

Genomgående i intervjuer med både politik och förvaltning framförs att det sågs som angeläget att snabbt få på plats en ny lokalstrateg. Upphandlingen var väl förankrad på förhand med kommunstyrelsens arbetsutskott vilket dess ledamöter bekräftar i intervju.

Två direktupphandlingar av konsulten har genomförts under perioden 2021–2022. I april 2021 gjordes den första upphandlingen. Därefter beskrivs det i intervju att konsultens uppdrag förlängdes i september 2021.

I april 2022 genomfördes en ny direktupphandling av samma konsult för perioden april 2022 till oktober 2022. Kommundirektören var beställare för båda direktupphandlingarna. I figur 1 nedan visas en tidslinje över händelseförloppet. I efterföljande kapitel och avsnitt redovisas genomförd granskning.

Figur 1. Tidslinje över direktupphandlingar av lokalstrategskonsult.



## 4. Granskning av upphandling

*Vi har granskat dokumentation från upphandlingen av lokalstrategkonsult. I följande avsnitt beskrivs kriterierna i granskningen. I avsnittet därefter redovisas resultatet av granskningen följt av ett avsnitt med vår bedömning.*

### 4.1. Kriterier

Granskningen inriktas på frågeställningen om huruvida upphandlingen har genomförts i enlighet med de formella lagkrav och krav i kommunens styrdokument som finns. Nedan ges en kort sammanfattning av kriterierna. Se bilaga 1 för en detaljerad redogörelse.

#### **Lag om offentlig upphandling om direktupphandling**

Vid direktupphandling saknas lagställda formkrav på hur upphandlingen ska genomföras. Den upphandlande organisationen måste dock dokumentera inköp som uppgår till minst 100 000 kr. Det finns en lagstadgad beloppsgräns som avgör om en direktupphandling får genomföras<sup>1</sup>. Lagen ställer även krav på kommuner att fastställa egna riktlinjer för direktupphandling.

#### **Kommunens styrdokument om direktupphandling**

Kommunfullmäktige har fastställt en inköp- och upphandlingspolicy<sup>2</sup> samt regler för inköp och direktupphandling<sup>3</sup>. Dessa styrdokument gör gällande att direktupphandling ska göras med nyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Direktupphandlingar ska dokumenteras i en särskilt framtagna blankett. Vidare ska samtliga beställare av direktupphandlingar ha genomgått en beställarutbildning.

I kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommundirektör har delegation på att genomföra direktupphandlingar. Delegationsordningen och kommunens regler anger att vid direktupphandling på över 100 000 kronor ska kommunens upphandlare kontaktas. Vidare anges i delegationsordning att alla beslut av delegat ska anmälas till kommunstyrelsens nästkommande sammanträde.

### 4.2. Resultat

I detta avsnitt redovisas resultatet för granskningen av upphandlingen av lokalstrategkonsult. Resultaten redovisas var för sig för 2021 respektive 2022 års direktupphandling. Kontrollpunkterna i granskningen är hämtade från de ovan beskrivna kriterierna. I bilaga 3 redovisas det samlade resultatet av granskning av upphandlingarna.

#### **4.2.1. Direktupphandling 2021**

EY genomförde på uppdrag av kommunrevision i mars 2022 en uppföljande granskning av inköp och upphandling. I granskningen genomfördes ett stickprov där upphandlingen av lokalstrategkonsult under 2021 ingick. Resultaten från den uppföljande granskningen återges även i denna granskning.

---

<sup>1</sup> Beloppsgränsen 2021 var 615 221 kronor. Beloppsgränsen 2022 är 700 000 kronor.

<sup>2</sup> Policy för inköp och upphandling – Kommunfullmäktige § 13/18

<sup>3</sup> Regler för inköp och direktupphandling – Kommunfullmäktige § 13/18



I tabell 1 nedan redovisas det samlade resultatet av granskningen av 2021 års direktupphandling. Kontrollpunkterna 2, 7 och 8 är kriterier som inte granskades i den uppföljande granskningen i mars 2022 men som ingår i aktuell granskning.

Tabell 1. Förteckning av resultat, direktupphandling 2021

Kontrollpunkter	Bedömning
1. Finns skriftligt avtal?	
2. Har beställare genomgått en beställarutbildning?	
3. Har upphandling dokumenterats på blankett för direktupphandling?	
4. Har minst tre leverantörer, om möjligt, tillfrågats? *	
5. Har kommunens upphandlare kontaktats innan upphandling?	
6. Har direktupphandlingen understigit direktupphandlingsgränsen?	
7. Har upphandlingen diarieförts?	
8. Har kommunens delegationsordnings följts?	

\* I kommunens regler för direktupphandlingar framgår att minst tre leverantörer om möjligt ska tillfrågas.

Förklaring till tabell:

	Krav delvis uppfyllt
	Krav ej uppfyllt

Granskningen av direktupphandlingen 2021 visar på avvikelser från merparten av kontrollpunkterna. Avvikelser har skett från både lag om offentlig upphandling och kommunens styrdokument.

Kommunens regler om konkurrensättning gör gällande att tre leverantörer ska tillfrågas vid upphandling *om det anses vara möjligt*. Dokumentation visar att två leverantörer har kontaktats. Då kommunens blankett för direktupphandling inte är ifylld i det aktuella fallet går det inte att utläsa om det har ansetts vara  *möjligt* eller inte att tillfråga fler leverantörer.

Avseende punkt 8 består avvikelserna i att kommunens upphandlare inte kontaktats vid upphandlingen vilket enligt delegationsordningen ska ske vid upphandlingar över 100 000 kr. Delegationsbeslutet har heller inte rapporterats till kommunstyrelsen på nästkommande sammanträde vilket är ett avsteg från delegationsordningen. I en intervju framförs att det generellt finns brister kring rapportering av delegationsbeslut till kommunstyrelsen.

I intervju framförs att direktupphandlingen 2021 förlängdes i september samma år och därmed i praktiken delades upp i två direktupphandlingar med syftet att undvika överskrida direktupphandlingsgränsen. Vi konstaterar att en sådan hantering inte är förenlig med lag om offentlig upphandling<sup>4</sup> och att direktupphandlingsgränsen oavsett har överskridits i det aktuella fallet då den sammanlagda köpesumman för 2021 uppgick till 714 735 kr exklusive moms.

<sup>4</sup> Lag om offentlig upphandling 5 kap 7 a § gör gällande att en upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i 19 kap. Lag (2021:1110).

#### 4.2.2. Direktupphandling 2022

I nedanstående tabell redovisas resultatet av granskningen av direktupphandlingen 2022.

Tabell 2. Förteckning av resultat, upphandling 2022

Kontrollpunkter	Bedömning
1. Finns skriftligt avtal?	
2. Har beställare genomgått en beställarutbildning?	
3. Har upphandling dokumenterats på blankett för direktupphandling?	
4. Har minst tre leverantörer, om möjligt, tillfrågats?	
5. Har kommunens upphandlare kontaktats innan upphandling?	
6. Har direktupphandlingen understigit direktupphandlingsgränsen?	
7. Har upphandlingen diarieförts?	
8. Har kommunens delegationsordnings följts?	

Förklaring till tabell:

	Krav uppfyllt
	Krav delvis uppfyllt
	Krav ej uppfyllt

Granskningen av direktupphandlingen 2022 visar att majoriteten av kontrollpunkterna uppfyller kraven. Tre avvikelser noteras.

Avseende punkt 2 består avvikelsen i att kommundirektör tillika beställare av upphandlingen inte genomgått beställarutbildning.

Avvikelsen i punkt 4 består i att endast en leverantör tillfrågats. På ifylld blankett för direktupphandling anges dock motivering till att konkurrensutsättning inte skett. Kommundirektören framför i intervju att det hade varit ekonomiskt oförsvarbart att upphandla en annan leverantör under 2022 då den som anlits under 2021 vid tidpunkten för 2022 års direktupphandling hunnit bli förtrogen med kommunens processer.

Avseende punkt 8 har delegationsbeslutet inte rapporterats till kommunstyrelsen på nästkommande sammanträde vilket är ett avsteg från delegationsordningen.

#### 4.3. Bedömning

Vår bedömning är att direktupphandlingen 2021 inte har skett ändamålsenligt. Det vill säga inte varit förenlig med lagstiftning och kommunens riktlinjer. I den uppföljande granskningen i mars 2022 samt i aktuell granskning där tre ytterligare kontrollpunkter granskats noteras avsteg från merparten av kriterierna. Avsteg har gjorts från både lag om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer. Direktupphandlingen är att betrakta som en otillåten direktupphandling eftersom direktupphandlingsgränsen överskridits.

Vi konstaterar att direktupphandlingen 2021 i praktiken delades upp i två i syfte att klara direktupphandlingsgränsen vilket framgick i intervju. En sådan uppdelning är otillåten enligt lag om offentlig upphandling. Detta understryker enligt vår bedömning vikten av stärkta rutiner i kommunen i syfte att säkerställa att samtliga beställare genomgår beställarutbildning.

Vi bedömer att 2022 års direktupphandling av lokalstrategkonsult i huvudsak skett ändamålsenligt. Det vill säga varit förenlig med lagstiftning och kommunens riktlinjer. Samtliga kriterier utifrån lag om offentlig upphandling efterlevs. Tre avsteg från kommunens styrdokument noteras. Vi konstaterar att det har skett en tydlig förbättring gällande dokumentationen av direktupphandlingen 2022 i jämförelse med direktupphandlingen 2021.

Vi konstaterar att delegationsbeslutet inte har rapporterats i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning för någon av direktupphandlingarna.

## 5. Granskning av fakturor

Vi har granskat dokumentation i form av fakturor och fakturaunderlag för samtliga kostnader för kommunen inom ramen för upphandlingen av lokalstrategkonsult under perioden 2021–2022. I följande avsnitt beskrivs kriterierna i granskningen. I avsnittet därefter redovisas resultatet av granskningen följt av ett avsnitt med vår bedömning.

### 5.1. Kriterier

Granskningen inriktas på frågeställningen om huruvida fakturor och fakturaunderlag har varit korrekt specificerade. Nedan ges en kort sammanfattning av kriterierna. För ytterligare beskrivning av kriterierna se bilaga 1.

I mervärdesskattelagen (moms-lagen) anges de uppgifter som en faktura måste innehålla såsom exempelvis datum när tjänsterna utförts och tillämplad skattesats. I kommunens regler för direktupphandling anges att fakturor ska kontrolleras och attesterats enligt kommunens ekonomi- och attestreglemente<sup>5</sup>. Reglementet anger bland annat att mottagningskontroll och beslutskontroll av fakturor ska göras av två olika personer.

### 5.2. Resultat

I tabell 3 nedan redovisas resultatet av granskningen av fakturor. Totalt har 12 fakturor granskats. Varje faktura har kontrollerats utifrån kontrollpunkter hämtade ur lagstiftning och kommunens riktlinjer.

Tabell 3: förteckning av resultat, granskning av fakturor

Kontrollpunkter	Fakturanummer											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Finns datum för utfärdande av faktura?												
2. Finns fakturanummer?												
3. Finns säljarens registreringsnummer till moms-skatt?												
4. Finns säljarens och köparens namn och adress?												
5. Finns tjänsternas omfattning och art?												
6. Finns datum för utförandet av tjänsterna?												
7. Finns moms-skatt som ska betalas?												
8. Finns tillämplad skattesats angiven?												
10. Har fakturan kontrollerats och attesterats enligt reglemente?												
11. Fakturerat pris i enlighet med anbud/avtal?												

Förklaring till tabell:

	Krav uppfyllt
	Krav ej uppfyllt

Granskningen visar att majoriteten av kriterierna uppfylls. Av totalt tio kriterier uppfyller samtliga fakturor nio av dessa.

<sup>5</sup> Regler och tillämpningsanvisningar för kontroll av ekonomiska transaktioner – Kommunfullmäktige § 113/01

Gällande kontrollpunkt 6 (datum för utförandet av tjänsterna) noteras avvikelser på tre av fakturorna. Enligt Skatteverket är det på fakturor tillräckligt att nämna den månad tjänsterna utförts om det inte exakt går att konstatera datum. Vi konstaterar att datumangivelser utöver fakturadatum saknas helt på tre av fakturorna vilket utgör ett avsteg från mervärdesskattelagen.

Gällande kontrollpunkt 5 finns i fakturorna en övergripande beskrivning av tjänsternas omfattning och art. Med övergripande beskrivning avses i detta fall en hänvisning till tjänsten som lokalstrateg och även i berörda fall en hänvisning till de lokalprojekt som konsulten arbetat med. Antalet timmar såväl som pris per utförd timme framgår. Det framgår inte i detalj vad tjänsterna har innefattat. Mervärdesskattelagen specificerar dock inte hur detaljerade fakturorna i detta hänseende bör vara, bara att omfattning och art ska framgå. Vi bedömer därför att fakturorna uppfyller de krav som finns avseende beskrivning av omfattning och art.

Det är för en extern bedömare svårt att utifrån fakturorna bilda sig en uppfattning om det arbete som är utfört. Det är samtidigt i grunden upp till beställaren att bedöma om denne har tillräckligt med information om tjänstens omfattning och art för att godkänna fakturan och därmed det utförda arbetet. Av intervjuer framgår att beställaren (kommundirektör) och leverantör (konsult) har haft regelbundna möten för att följa upp arbetet. Det är sannolikt att beställaren därigenom har haft större insyn i tjänsternas omfattning och art än vad en extern bedömare kan få från fakturorna.

### **5.3. Bedömning**

Vi bedömer att fakturaunderlagen i huvudsak varit korrekt specificerade. Granskningen visar att de granskade fakturorna i stort uppfyller kraven på vad en faktura ska innehålla enligt lag.

Den avvikelse som noteras är att det på tre av de tolv granskade fakturorna inte har specificerats månad eller i övrigt datum för utförandet av tjänsterna. Detta utgör ett avsteg från mervärdesskattelagen.

## 6. Uppföljning av lokalförsörjningsprocessen

Kommunrevisionen genomförde 2019 en granskning av lokalförsörjningsprocessen i Strömstad kommun. I granskningen identifierades ett antal brister och kommunstyrelsen medskickades följande rekommendationer för att åtgärda bristerna:

- ▶ Tillse att roll- och ansvarsfördelning tydliggörs mellan styrelsen, nämnder och bolag samt att denna fördelning efterlevs.
- ▶ Tillse att övergripande styrdokument antas för kommunens lokalförsörjningsprocess.
- ▶ Tillse att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt.
- ▶ Tillse att en systematisk uppföljning av lokalförsörjningsprocessen sker och dokumenteras i båda styrelse och nämnder.

Kommunstyrelsen angav i sitt svar på granskningen ett antal åtgärder som skulle vidtas för att omhänderta rekommendationerna. Den övergripande åtgärden som beslutades var att tillsätta en tjänst som lokalsamordnare. Lokalsamordnarens uppdragsbeskrivning innefattade åtgärder för att omhänderta rekommendationerna i granskningen.

### 6.1. Lokalförsörjningsprocessens utveckling efter 2019

Som beskrivs i rapportens kapitel 3 anställde kommunen i slutet av 2020 en lokalstrateg som kort inpå anställningen blev sjukskriven vilket föranledde upphandlingen av en konsult under 2021.

Konsulten har enligt uppgift haft ett brett uppdrag vilket till stora delar syftat till att hjälpa kommunens förvaltningar med praktiska och i vissa fall akuta lokal- och fastighetsfrågor. Konsulten beskrivs även ha fungerat som en länk mellan förvaltningarna och kommunens bolag. I intervjuer framförs att konsulten har gett ett angeläget praktiskt stöd till förvaltningarna och att behoven ibland har varit större än antalet timmar konsulten varit anlitad.

I intervjuer framförs att ett strategiskt utvecklingsarbete för lokalförsörjning har genomförts under perioden, även om praktiska och akuta frågor initialt varit av högre prioritet. Exempel på genomfört utvecklingsarbete är en lokalinventering åt barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Ett annat exempel på utvecklingsarbete är att en lokalförsörjningsplan för kommunen har påbörjats. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat och erhållit flertalet underlag avseende ovan nämnda utvecklingsarbeten samt därtill ytterligare exempel på sådana.

Vid granskningstillfället i oktober 2022 har inga förändringar av lokalförsörjningsprocessen beslutats av kommunledningen eller politiken i riktning mot att åtgärda rekommendationerna från 2019 års lokalförsörjningsgranskning. Utvecklingsarbetet är i ett tidigt stadium och har ännu inte implementerats i det praktiska arbetet.

## 6.2. Åtgärder utifrån rekommendationer i tidigare granskning

I tabell 4 nedan ges en sammanställd bedömning av vilka åtgärder kommunstyrelsen vidtagit utifrån rekommendationer i tidigare granskning som framgått av dokumentation och intervjuer.

Tabell 4. Åtgärder utifrån rekommendationer tidigare granskning

Rekommendationer till kommunstyrelsen	Bedömning
Tillse att roll- och ansvarsfördelning tydliggörs mellan styrelsen, nämnder och bolag samt att denna fördelning efterlevs.	
Tillse att övergripande styrdokument antas för kommunens lokalförsörjningsprocess.	
Tillse att det finns tillräckliga underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov på kort och lång sikt.	
Tillse att en systematisk uppföljning av lokalförsörjningsprocessen sker och dokumenteras i båda styrelse och nämnder.	

Förklaring till tabell:

	Rekommendationen har delvis omhändertagits
	Rekommendationen har inte omhändertagits

Uppföljningen visar att majoriteten av rekommendationerna från tidigare granskning inte har omhändertagits. Ett visst underlag för att bedöma verksamheternas lokalbehov har arbetats fram eller påbörjats enligt intervjuer och dokumentation. Genomgående i intervjuer uppges att det finns ett fortsatt behov av att ta fram och implementera en strategisk och långsiktig lokalförsörjningsplan.

Uppföljningen visar att roll- och ansvarsfördelning inom lokalförsörjningsprocessen inte har förändrats. Det råder delvis olika uppfattning bland de intervjuade om huruvida befintliga rutiner är tydliga nog gällande roller och ansvar. Det framgår att det finns ett fortsatt behov av förankring av rutinerna för att skapa en större tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen. Vidare framförs att rutiner kan behöva uppdateras.

## 6.3. Bedömning

Av granskningen framkommer att den inköpta lokalstrategikonsultens uppdrag till stor del har kretsats kring praktiska och ibland akuta lokalfrågor samt att konsulten utgjort ett stöd för kommunens förvaltningar. Ett utvecklingsarbete av lokalförsörjningsprocessen har även bedrivits, vilket framkommer i både intervjuer och dokumentation.

Lokalförsörjningsprocessen som sådan är i sin helhet oförändrad sedan den ursprungliga granskningen genomfördes. Utvecklingsarbetet är i ett tidigt stadium och har ännu inte mynnat ut i beslut om att förändra lokalförsörjningsprocessen. Vi bedömer att samtliga av rekommendationerna som riktades till kommunstyrelsen i 2019 års granskning kvarstår.

## **Bilaga 1: Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

### **Kommunallagen**

Av 6 kap 6 § kommunallag (2017:725) framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

### **Mervärdesskattelagen (1994:200) 11 kap som innehåller bestämmelser om fakturaunderlag.**

Mervärdesskattelagen anger vilka uppgifter som ska framgå av en handling för att den ska kunna betecknas som en faktura. I normalfallet innebär det att en s.k. fullständig faktura ska utfärdas. I vissa fall får i stället en förenklad faktura utfärdas. En sådan faktura behöver inte innehålla lika många uppgifter som en fullständig faktura. En förenklad faktura får utfärdas om fakturans totalbelopp inte överstiger 2 000 kr inklusive mervärdesskatt.

En fullständig faktura ska innehålla följande uppgifter:

1. Datum för utfärdandet av fakturan
2. Löpnummer
3. Säljarens registreringsnummer till mervärdesskatt
4. Köparens registreringsnummer till mervärdesskatt om köparen är skattskyldig för förvärvet
5. Säljarens och köparens namn och adress
6. Varornas mängd och art eller tjänsternas omfattning och art
7. Datum för varuleveransen eller utförandet av tjänsterna eller betalningsdag för förskott eller a conto
8. Beskattningsunderlaget för varje skattesats
9. Mervärdesskattesats
10. Mervärdesskatt som ska betalas
11. Om köparen utfärdar fakturan, uppgiften "självfakturering"
12. Vid undantag från skatteplikt, en hänvisning till den relevanta bestämmelsen i ML eller i mervärdesskattedirektivet eller en annan uppgift om undantaget från skatteplikt
13. Om köparen är skattskyldig, uppgiften "omvänd betalningsskyldighet"

### **Lag om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)**

Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap 7 §). Lagen (5 kap 7 a §) gör gällande att en upphandling inte får delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i 19 kap. Den upphandlade myndigheten ska därför beakta



direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap 8 §).

I lag (2014:474) om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling framgår att det är en skyldighet för upphandlade myndigheter att dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor. I förarbetena till lagen om offentlig upphandling beskrivs dokumentationsplikten som den upphandlande myndigheten har att förhålla sig till.

Följande uppgifter bör som omfattas av dokumentationsplikten:

- ▶ Den upphandlande organisationens namn och organisationsnummer
- ▶ Föremålet för direktupphandling
- ▶ Hur konkurrens togs tillvara
- ▶ Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- ▶ Namn och organisationsnummer på den leverantör som tilldelades kontraktet och det viktigaste skälet för tilldelningen
- ▶ Avtalets uppskattade värde
- ▶ Tidpunkt för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid

### **Kommunens upphandlingspolicy med tillhörande regler**

Upphandlingspolicy och regler anger att direktupphandling kan användas om avtal saknas eller om värdet är lågt enligt upphandlingslagarna. Vidare anges att direktupphandling ska göras med nyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Nedan beskrivs beloppsgränserna som utfärdas i regler för inköp och direktupphandling:

Vid upphandlingar över 100 000 kr skall alltid upphandlaren kontaktas innan upphandlingen. Skriftliga offerter t.ex. via e-post eller via upphandlingssystem bör infordras från, om möjligt, minst tre leverantörer. Anbudssammanställning och beslutsprotokoll innehållande motiv för val av leverantör ska upprättas. Skriftlig beställning ska göras. Inköpet/direktupphandlingen ska diarieföras.

### **Kommunstyrelsens delegationsordning**

I kommunstyrelsens delegationsordning anges en lista över vilka som har fått rätt, eller delegation på, att fatta beslut i styrelsens ställe. Tabell 5 nedan är ett utdrag ut delegationsordningen.

Tabell 5. Utdrag ut kommunstyrelsens delegationsordning

NR	Ärende	Lagrum	Delegat	Villkor / överklagande
E.3	Direktupphandling över ett prisbasbelopp (Upp till 615 312 kr) I delegationen ingår – Anbudsförfrågan – Beslut – Avtal/Beställning – Ev. avtalsförlängning enl. option	LOU	Verksamhetschef	Upphandlaren ska kontaktas vid direktupphandlingar från 100 000 kr och uppåt. <b>LOU ställer krav på dokumentation på direktupphandlingar. Mallar finns.</b>  Regler för inköp och direkt upphandling KS/2017-0310.
E.4	Upphandling, förvaltningsspecifik omfattning 615 tkr- I delegationen ingår – Fastställande av förfrågningsunderlag – Tilldelningsbeslut/Antagande av anbud – Sluta avtal – Ev. avtalsförlängning enl. option	LOU	Kommundirektör	I samråd med upphandlaren. Ska registreras/diarieföras.  Regler för inköp och direktupphandling KS/2017-0310.

#### Anmälan av delegationsbeslut

Alla beslut av delegat ska anmälas till kommunstyrelsens nästkommande sammanträde. Syftet med krav på återrapportering är att kommunstyrelsen ska få information och kunna utöva kontroll över vilka beslut som fattas.

#### Regler och tillämpningsanvisningar för kontroll av ekonomiska transaktioner

I reglerna anges de kontrollmoment som ska användas vid kontroll av ekonomiska transaktioner.

Mottagningskontroll innebär kontroll och intygande att leverans/prestation föreligger

Beslutskontroll innebär att man ska kontrollera och intyga att en beställning skett i överenskommelse med särskilt nämndbeslut eller andra av fullmäktige och nämnd beslutade mål eller policy.

Mottagningskontroll och beslutskontroll ska utföras av två olika personer.

## **Bilaga 2: Källförteckning**

### **Intervjuer**

Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Intervju med förvaltningschefer barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen, 2022-09-23
- ▶ Intervju med upphandlingsansvarig och ekonomichef, 2022-09-23
- ▶ Intervju med kommundirektör, 2022-09-23
- ▶ Intervju med ordförande barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden, 2022-09-23
- ▶ Intervju med lokalstrategskonsult, 2022-09-23
- ▶ Intervju med kommunstyrelsens arbetsutskott, 2022-09-26

### **Dokumentförteckning**

- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, 2019-10-24 § 218
- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen, 2020-04-29 § 67
- ▶ Regler och tillämpningsanvisningar för kontroll av ekonomiska transaktioner, 2001-11-15 § 113
- ▶ Protokoll nämnder, kommunstyrelse och kommunstyrelsens arbetsutskott 2021–2022
- ▶ Attestlista kommunstyrelsen
- ▶ Blankett för dokumentation av direktupphandling
- ▶ Policy för inköp och upphandling, 2018-10-25
- ▶ Regler för inköp och direktupphandling, 2018-10-25
- ▶ Upphandlingsdokument berörda upphandlingar 2021 & 2022

### Bilaga 3: Sammanställt resultat, granskning av direktupphandlingar

Tabell 6. Sammanställning upphandlingar 2021 & 2022

	Upphandling 2021	Upphandling 2022
Fakturerats (inklusive moms)	893 419 kr	299 063 kr
<b>Kontrollpunkter</b>		
1. Finns det ett skriftligt avtal?		
2. Har beställare genomgått en beställarutbildning?		
3. Har upphandling dokumenterats på angiven blankett för direktupphandling?		
4. Har minst tre leverantörer tillfrågats?		
5. Har kommunens upphandlare kontaktats innan upphandling?		
6. Har direktupphandlingen inte överskridit beloppsgränsen?		
7. Har upphandlingen diarieförts?		
8. Har kommunens delegationsordnings följts?		

Förklaring till tabell:

	Krav uppfyllt
	Krav delvis uppfyllt
	Krav ej uppfyllt