Revisionsrapport 2024
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Januari 2025

Strömstad kommun

FÖRNYAT STICKPROV
INKÖP OCH UPPHANDLING

Building a better working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning....3

1. Inledning....3

1.1. Bakgrund....4

1.2. Syfte och revisionsfrågor....4

1.3. Revisionskriterier....4

1.4. Metod och genomförande samt avgränsning....5

1.5. Ansvarig nämnd....5

2. Stickprov....6

2.1. Stickprov kommunstyrelsen....6

2.2. Stickprov tekniska nämnden....9

3. Samlad bedömning....12

3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna....12

Bilaga 1. Utdrag från tidigare granskningar

Bilaga 2. Dokumentförteckning

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömstad kommun år 2019 granskat kommunens arbete med inköp och upphandling vilken visade på ett antal brister. En uppföljande granskning av granskningen genomfördes år 2021. Den samlade bedömningen i den uppföljande granskningen var att det fortsatt fanns brister i såväl kommunstyrelsens som tekniska nämndens följsamhet till lagen om offentlig upphandling, LOU, i samband med direktupphandling. De förtroendevalda revisorerna har mot denna bakgrund beslutat att, genom ett förnyat stickprov, åter granska kommunstyrelsens och tekniska nämndens följsamhet till LOU och kommunens riktlinjer.

Stickproven avseende kommunstyrelsen visar att det finns underlag för inköp och upphandling i flertalet av genomförda stickprov men att det fortsatt finns brister avseende konkurrensutsättning, val av upphandlingsform/värdering av upphandlingsvärdet, dokumentation samt specifikationsgrad i fakturor. Den sammanfattande bedömningen är således att kommunstyrelsen delvis säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer. Stickprovsgranskningen avseende tekniska nämnden visar på brister i följsamheten till både lagkrav och kommunens egna styrdokument. Endast i två av fem stickprov av tekniska nämndens inköp har konkurrensutsättning skett. Brister kring dokumentation, val av upphandlingsform/värdering av upphandlingsvärde finns också. Observationerna är i delar desamma som gjorts i tidigare granskningar. Den sammanfattande bedömningen är att tekniska nämnden inte säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer.

Drygt fem år har passerat sedan kommunrevisionens fördjupande granskning färdigställdes 2019 och drygt tre år sedan den uppföljande granskningen. För att tillse en god ekonomisk hushållning med kommunens resurser och för att skapa förtroende för kommunen som avtalspart är det av stor vikt att åtgärder skyndsamt vidtas för att avhjälpa bristerna.

Göteborg 2025-01-27, Ernst & Young AB

Johanna Rössberger
Verksamhetsrevisor
Projektledare

Thomas Edin
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

1. Inledning

1.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomförde EY en granskning för inköp och upphandling 2019. Inom ramen för granskningen lämnades rekommendationer till kommunstyrelsen och tekniska nämnden. En uppföljande granskning genomfördes år 2021. Den samlade bedömningen i den uppföljande granskningen var att det fortsatt fanns brister i såväl kommunstyrelsens som tekniska nämndens följsamhet till lagen om offentlig upphandling, LOU, i samband med direktupphandling. De förtroendevalda revisorerna har beslutat att på nytt granska kommunstyrelsens och tekniska nämndens följsamhet till LOU.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med uppföljningen är att bedöma kommunstyrelsens och tekniska nämndens följsamhet till LOU. Granskningen genomförs genom stickprov på ett urval av genomförda upphandlingar.

Följande revisionsfråga har formulerats utifrån syftet och ska sammantaget besvaras i granskningen:

- Har kommunstyrelsen säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer?
- Har tekniska nämnden säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar.

I denna granskning består revisionskriterierna av:

- 6 kap. kommunallagen (2017:725), KL, som bland annat innehåller bestämmelser om styrelse och nämnders ansvar.
- Lag (2016:1145) om inköp och upphandling, LOU
- Strömstads kommuns policy för inköp och upphandling, riktlinjer kring inköp och upphandling samt regler för inköp och direktupphandling

1.4. Metod och genomförande samt avgränsning

Uppföljningen har avgränsats till en stickprovsgranskning.

Sammanlagt har tio transaktioner stickprovsgranskats, fem för vardera granskad nämnd. För att skapa en jämförbarhet gentemot tidigare genomförda granskningar har den checklista som användes i den uppföljande granskningen 2021, med mindre justeringar utifrån lagändringar, används vid nu aktuella stickprovsgranskning. Kraven har sin grund i lagstiftning och i kommunens egna styrdokument.

- Finns skriftligt avtal?
- Har inköp skett i enlighet med avtal?
- Har attestering av faktura skett i enlighet med attesträtt?
- Har inköpet konkurrensutsatts?
- Överstiger genomförd direktupphandling direktupphandlingsgränsen[1]?
- Vid direktupphandling över 100 000 kr har, om möjligt, minst tre leverantörer tillfrågats[2]?
- Har direktupphandling över 100 000 kr dokumenterats på angiven blankett för direktupphandling[3]?

1.5. Ansvarig nämnd

Ansvariga nämnder är kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

1 Av 19 a kap. 2 § LOU framgår att direktupphandlingsgränsen är 700 000 kronor. Värdet av en upphandling beräknas enligt bestämmelserna i 5 kap. 3-5 §§ LOU.

[2] Enligt Strömstad kommuns regler för upphandling ska, om möjligt ska minst tre leverantörer tillfrågas.

[3] Att dokumentera direktupphandlingar värda minst 100 000 kr är ett krav i lagstiftning (19a kap. 11 § LOU). Enligt Strömstads kommuns regler för inköp och upphandling listas de minimikrav på information som ska framgå fr att uppfylla dokumentationsplikten. Bland annat anges här avtalets löptid, uppskattat värde, uppgift om hur och om konkurrensen togs tillvara, vilka leverantörer som tillfrågats, vem som tilldelats och det viktigaste skälet till valet av leverantör. Strömstad kommun har en särskild blankett där direktupphandlingar ska dokumenteras i syfte att säkerställa uppfyllelse av dokumentationsplikten.

2. Stickprov

2.1. Kommunstyrelsen

I tabell 1 nedan framgår vår bedömning av genomförda stickprov avseende kommunstyrelsen, följt av våra kommentarer.

	Stickprov kommunstyrelsen				
	1	2	3	4	5
Underlag					
Värde på inköp under perioden jan-sep 2024 (exklusive moms)	121 881 kr	242 581 kr	273 915 kr	491 825 kr	1 658 424 kr
Beskrivning av inköp	Diverse trycksaker	Hyra av ljus och tekniker	System inklusive licens och support	Webb och support	System och konsultjänster
Kontrollpunkter					
Finns skriftligt avtal?	Anbud	Ramavtal	Avtal	Avtal (2 st)	Avtal (2 st)
Motsvarar attestering attesträtt?	Ja	Ja	Ja	Underlag saknas	Ja
Har konkurrensutsättning skett?	Ja, direktupphandling	Förenklat förfarande*	Ja, direktupphandling	Ja, direktupphandling	Nej
Överstigs direktupphandlingsgränsen?	Nej	Förenklat förfarande*	Nej	Nej	Ja
Vid direktupphandling över 100 000 kr har, om möjligt, minst tre leverantörer tillfrågats?	Ja	Förenklat förfarande*	Nej, inte bedömts nödvändigt/skäligt	Nej	Nej, inte konkurrensutsatt
Har direktupphandling över 100 000 kr dokumenterats på angiven blankett för direktupphandling?	Ja	Förenklat förfarande*	Ja	Nej	Nej, inte konkurrensutsatt

Tabell 1: förteckning av resultat av genomförda stickprov, kommunstyrelsen.

Förklaring till tabell:

	Krav uppfyllt
	Krav delvis uppfyllt
	Krav ej uppfyllt
	Krav ej möjligt att bedöma, underlag saknas
	N/A, krav ej tillämpligt

*Förenklat förfarande är upphandling under tröskelvärdena för upphandlingar som påbörjats före den 1 februari 2022 och därmed omfattas av äldre upphandlingsregler.

Övriga kommentarer till genomförda stickprov:

- Stickprov ett avser direktupphandling "Tryck 2024 för Strömstad Infocenter". Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till 121 881 kr. Köpen avser samma typ av varor. *Avsaknaden av avtal gör det svårt att bedöma om inköp skett i enlighet med avtal. Inköpet överensstämmer dock med anbud.*
- Stickprov två avser ramavtal upphandlat genom förenklat förfarande enligt LOU. Ramavtalet avser ljud-, ljus och scentekniska tjänster för både mindre och större evenemang samt hyra av scentekniks- och AV-utrustning till Strömstads kommun. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till 242 581 kr. Fakturan avser innehållsmässigt det som avtalet avser men är inte specificerad så att det går att se om beloppsmässig fakturering följer avtalet. Det saknas underlag för avrop och enligt uppgift görs detta muntligt.
- Stickprov tre avser direktupphandling av system inklusive bland annat licens och support. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till 273 915 kr. Av underlaget framgår att avtalet är en förlängning av tidigare avtal samt att löptiden sträcker sig till juni 2025. Inköpet följer avtal.
- Stickprov fyra avser direktupphandling av webb och support. Avtal avseende webb är från 2015. Avtalsbilagorna saknas och därmed finns inga prisuppgifter att stämma av fakturor mot. Avtalet har 2019 kompletterats med ett personuppgiftsbiträdes-avtal. Supportavtalet är från 2017. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till 491 825 kr men värdet på upphandlingen, med tanke på avtalsperiod, är högst troligt avsevärt högre. Enligt uppgift är ny upphandling planerad till hösten 2024/våren 2025.

- Stickprov fem avser inköp av system och konsulttjänster. Enligt uppgift har systemet funnits sedan 1995 men det finns ingen dokumentation kring upphandling. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till drygt 1,6 miljoner och överstiger därmed direktupphandlingsgränsen. Konkurrensutsättning har inte genomförts.

Stickprovsgranskning visar att:

- Skriftligt avtal saknas delvis i ett fall. Vi noterar att annat underlag, anbud, finns som bekräftelse för beställning.
- Dokumentation av genomförd direktupphandling på angiven blankett saknas i två av tre applicerbara fall.
- I ett av fem fall har regelverk, lagstiftning och kommunens egna styrdokument kring konkurrensutsättning inte efterlevts genom att inköpet inte konkurrensutsatts. I två av fem fall kan valet att direktupphandla vara otillåtet. I den ena av fallet överstiger värdet på upphandlingen direktupphandlingsgränsen bara för aktuell period. För det andra fallet är sannolikheten mycket stor att värdet över tid överstigit direktupphandlingsgränsen. I bägge fallen rör det sig om "gamla" avtal, 1995 och 2015, men där nya upphandling inte gjorts vilket också är en brist.
- I ett av tre applicerbara fall har tre leverantörer tillfrågats i enlighet med kommunens regler om konkurrensutsättning. I ett av de övriga två har motivering lämnats till varför detta inte gjorts.
- I ett av fem fall saknas beskrivning av den förkortning som anges som attestant och därmed är det inte möjligt att bedöma om attesträtt funnits.

2.2. Stickprov tekniska nämnden

I tabell 2 nedan framgår vår bedömning av genomförda stickprov avseende tekniska nämnden, följt av våra kommentarer.

	Stickprov tekniska nämnden				
	6	7	8	9	10
Underlag					
Värde på inköp under perioden jan-sep 2024 (exklusive moms)	24 568 510 kr	722 439 kr	335 238 kr	122 011 kr	104 740 kr
Beskrivning av inköp	Ombyggnation	Snöröjning	Snöröjning	Service och reparationer	Avfallstransport öarna
Kontrollpunkter					
Finns skriftligt avtal?	Beställning	Avtal	Avtal	Nej	Avtal
Motsvarar attestering attesträtt?	Ja	Underlag saknas	Underlag saknas	Ja	Ja
Har konkurrensutsättning skett?	Ja, öppet förfarande	Nej	Nej	Nej	Ja, direktupphandling
Överstigs direktupphandlingsgränsen	N/A (öppet förfarande)	Ja, och samma typ av tjänst som stickprov 8)	Ja, samma typ av tjänst som stickprov 7	Nej	Nej
Vid direktupphandling över 100 000 kr har, om möjligt, minst tre leverantörer tillfrågats?	N/A (öppet förfarande)	Nej, inte konkurrensutsatt	Nej, inte konkurrensutsatt	Nej, inte konkurrensutsatt	Nej, bedömts omöjligt pga inköpets komplexitet
Har direktupphandling över 100 000 kr dokumenterats på angiven blankett för direktupphandling?	N/A (öppet förfarande)	Nej	Nej	Nej	Ja

Tabell 2: förteckning av resultat av genomförda stickprov, tekniska nämnden.

Förklaring till tabell:

	Krav uppfyllt
	Krav delvis uppfyllt
	Krav ej uppfyllt
	Krav ej möjligt att bedöma, underlag saknas
	N/A, krav ej tillämpligt

Övriga kommentarer till genomförda stickprov:

- Stickprov sex avser ombyggnationsprojekt om drygt 24 miljoner kronor. Öppet förfarande enligt LOU och fakturan hänvisar till bifogad och upprättad betalplan. Det finns anbud med bilagor samt en betalplan men inget avtal vilket är rimligt vid projekt/inköp av denna omfattning.
- Stickprov sju och åtta avser bägge snöröjningstjänster. Enligt uppgift har alla snöröjare likadana avtal. Avtalet anger snöröjning i ett specifikt område. Avtalen är från 2022 respektive 2017. Ersättningen framgår endast delvis av respektive avtal. Timersättning ska framgå av bilaga som inte finns bifogat till avtalet. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till drygt 1 miljon kronor (722 439 kr och 335 238 kr), det vill säga överstigande direktupphandlingsgränsen. Konkurrensutsättning har inte skett.
- Stickprov nio avser service och reparationer av maskiner. Ingen konkurrensutsättning har skett och enligt uppgift beror detta på att inköpet gjorts från auktoriserad serviceanläggning för aktuella maskiner. Bedömningen är inte dokumenterad. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till 122 011 kr.
- Stickprov tio avser avfallstransporter på öarna. Granskningen visar att den sammanlagda köpesumman under granskad period uppgår till strax över 100 000 kr. Enligt uppgift har ingen konkurrensutsättning skett på grund av att uppdragets komplexitet medför att det inte finns annan tillgänglig leverantör. Bedömningen är dokumenterad på blankett för direktupphandling.

Stickprovsgranskning visar att:

- Skriftligt avtal saknas i två fall. Vi noterar att annat underlag finns som bekräftelse för beställning i ett av dessa.

- I tre av fem fall har regelverk, lagstiftning och kommunens egna styrdokument kring konkurrensutsättning inte efterlevts. I två av dessa fall, som avser inköp av samma typ av tjänst, har inköpet överstigit direktupphandlingsgränsen. Skäl för uppdelning har inte lämnats och ett av avtalet överstiger också ensamt direktupphandlingsgränsen.
- I det enda fall där direktupphandling gjorts har kommunens blankett använts men tre leverantörer har inte tillfrågats i enlighet med kommunens regelverk. Motivering har dock lämnats till varför detta inte gjorts.
- I två av fem fall saknas beskrivning av den förkortning som anges som attestant och därmed är det inte möjligt att bedöma om attesträtt funnits.

3. Samlad bedömning

3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
▸ Har kommunstyrelsen säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer?	**Delvis.** Genomförda stickprov visar att det finns underlag för inköp och upphandling i flertalet av genomförda stickprov. Stickproven visar dock fortsatt på brister avseende konkurrensutsättning, val av upphandlingsform/värdering av upphandlingsvärdet, dokumentation samt specifikationsgrad i fakturor.
▸ Har tekniska nämnden säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer?	**Nej.** Genomförda stickprov visar att det finns brister i följsamheten till lagkrav och kommunens egna styrdokument. Endast i två av fem stickprov har konkurrensutsättning skett. I ett av de fall som inte konkurrensutsatt överstiger inköpet direktupphandlingsgränsen. Brister kring dokumentation, val av upphandlingsform/värdering av upphandlingsvärde finns också. Observationerna är i delar desamma som gjorts i tidigare granskningar.

Bilaga 1. Utdrag från tidigare granskningar

Sammanfattning och rekommendationer från 2019 års granskning av inköp och upphandling

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat kommunens inköp- och upphandlingsverksamhet. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att den interna kontrollen inom inköp- och upphandlingsprocessen är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut. Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

Granskningen visar att direktupphandlingar genomförts på nämndnivå inom flera områden där kommunen har ett återkommande behov och som därför kan vara lämpliga för ramavtal. Därutöver riskerar upphandlingsfunktionens kapacitet att inte motsvara behoven vilket ökar risken för att ramavtal inte upprättas när så är möjligt och lämpligt. Kommunstyrelsen saknar rutiner och riktlinjer för uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten, både vad gäller den styrelsespecifika och den kommunövergripande verksamheten. Därtill saknas en rutin för att säkerställa avtalstrohet mot tecknade ramavtal för styrelsespecifika och kommun-övergripande upphandlingar.

I granskningens kapitel om teknisk nämnd visar stickprovsgranskningen på bristande efterlevnad mot styrdokument, riktlinjer samt av särskild betydelse lagen om offentlig upphandling. Avvikelser mot lagen om offentlig upphandling har påträffats i 8 av 19 inköp.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen delvis säkerställt att inköp genomförs i enlighet med aktuell upphandlingslagstiftning samt gällande policy och regler. Vi konstaterar att det finns utvecklingsområden för kommunstyrelsen. Utvecklingsområdena avser följsamhet till kommunfullmäktiges riktlinjer i form av dokumentation av direktupphandlingar men även följsamhet till aktuella gränsvärden för direktupphandling utifrån lagen om offentlig upphandling. Vi noterar därutöver att den centrala upphandlingsfunktionen är sårbar och har begränsad kapacitet att bistå förvaltningar med stöd vid inköp och upphandlingar. Detta menar vi därutöver ökar risken för att ramavtal inte träffas i den utsträckning som är möjligt och lämpligt.

Vår sammanfattade bedömning för teknisk nämnd är att nämnden inte säkerställt en ändamålsenlig inköp- och upphandlingsverksamhet. Vi anser att de uppmärksammade bristerna är av sådan vikt att teknisk nämnd bör tillse att dessa åtgärdas skyndsamt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Stärka den centrala upphandlingsfunktionen i syfte att säkerställa att ramavtal kan träffas när så är möjligt och lämpligt samt att erforderligt stöd kan erbjudas kommunens förvaltningar vid inköp och upphandlingar.
- Vidta åtgärder i syfte att säkerställa att egna och nämndövergripande direktupphandlingar genomförs i enlighet med LOU och de egna styrdokumenten.
- Stärka styrelsens uppföljning av såväl den kommunövergripande som den kommunstyrelsespecifika inköp- och upphandlingsverksamheten.
- Tillse att rutiner utarbetas i syfte att säkerställa avtalstrohet mot tecknade ramavtal.
- Tillse att det upprättas rutiner för avtalsuppföljning och leverantörskontroll för direktupphandlingar.

Vi rekommenderar teknisk nämnd att:

- Skyndsamt vidta åtgärder i syfte att åtgärda verksamhetens bristande följsamhet mot lagen om offentlig upphandling samt de egna styrdokumenten.

Sammanfattning och rekommendationer från 2021 års uppföljande granskning av inköp och upphandling

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömstad kommun gjort en uppföljande granskning av den granskning av inköp och upphandling som genomfördes 2019. Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden har arbetat vidare utifrån de rekommendationer och synpunkter som lämnades vid den fördjupande granskningen 2019.

Granskningens sammanfattade bedömning är att det fortsatt finns brister i såväl kommunstyrelsens som tekniska nämndens följsamhet mot LOU i samband med direktupphandling. Två år har passerat sedan kommunrevisionens fördjupande granskning färdigställdes 2019. För att tillse en god ekonomisk hushållning med kommunens resurser och för att skapa förtroende för kommunen som avtalspart är det av största vikt att åtgärder skyndsamt vidtas för att avhjälpa brister i samband med direktupphandling.

De huvudsakliga iakttagelserna från granskningen är följande:

- Åtgärder har vidtagits i syfte att stärka den centrala upphandlingsfunktionen. Upphandlingsfunktionen har utökats med 20 procent av en heltidstjänst.
- I syfte att skapa en mer professionell beställarorganisation har en intern beställarutbildning genomförts. Endast utsedda beställare får lov att göra inköp.
- Ett arbete pågår med att revidera kommunens styrdokument för inköp och upphandling. Dessa var vid granskningens genomförande inte beslutade.
- Kommunstyrelsen har under 2021 inte följt upp det kommunövergripande eller kommunstyrelsespecifika upphandlingsarbetet.
- Stickprovsgranskning på inköp i kommunstyrelsens och tekniska nämndens verksamheter visar på brister vad gäller förekomst av avtal, dokumentation av genomförda direktupphandlingar på angiven blankett samt följsamhet till interna riktlinjer om konkurrensutsättning.

Efter genomförd granskning bedöms följande rekommendationer kvarstå:

Rekommendationer riktade till kommunstyrelsen:

- Vidta åtgärder i syfte att säkerställa att egna och kommunövergripande direktupphandlingar genomförs i enlighet med LOU och de egna styrdokumenten.
- Stärka styrelsens uppföljning av såväl den kommunövergripande som den kommunstyrelsespecifika inköp- och upphandlingsverksamheten.

Rekommendationer riktade till tekniska nämnden:

- Skyndsamt vidta åtgärder i syfte att åtgärda verksamhetens bristande följsamhet mot lagen om offentlig upphandling samt de egna styrdokumenten.

Bilaga 2. Dokumentförteckning

- Riktlinjer för inköp och upphandling, KF 2022-12-15
- Policy för inköp och upphandling, KF 2022-12-15
- Regler för inköp och direktupphandling, KF 2022-12-15
- Attestregister kommunstyrelsen 2024
- Attestregister tekniska nämnden 2024
- Underlag för stickprovsgranskningar, kommunstyrelsen och tekniska nämnden