

Kommunstyrelsen

**Kommunfullmäktige, för
kännedom**

Granskning av Avtalstrohet samt uppföljning av tidigare granskning kring upphandling och inköp

Azets Revision & Rådgivning har av revisorerna i Nyköpings kommun fått i uppdrag att genomföra en granskning av avtalstroheten i kommunen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens inköp görs i enlighet med gällande avtal. Granskningen syftar även till att följa upp de rekommendationer som gjordes i 2023 års revision inom upphandling och inköp.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens inköp endast delvis görs i enlighet med gällande avtal.

Vår samlade bedömning grundar sig på att granskningen visat att styrande dokument och rutiner inom området endast delvis är etablerade. Risker kopplade till avtalstrohet har i viss utsträckning identifierats och hanterats. Stickproven indikerar begränsad följsamhet mot avtal, samtidigt som rutiner för information och utbildning till kommunens personal är väl dokumenterade. Däremot framstår utvärderingen av kommunens inköps- och upphandlingsprocess som endast delvis tillräcklig. Slutligen konstateras att rekommendationerna från tidigare granskning endast delvis har beaktats.

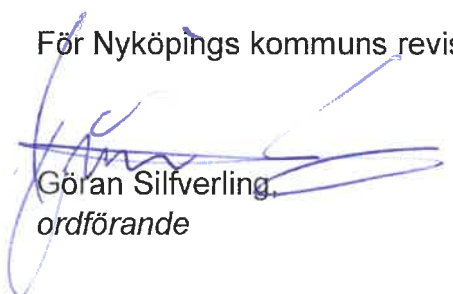
För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- **Tydliggöra ansvarsfördelningen inom upphandlingsorganisationen**
Säkerställ att roller och ansvar för uppföljning av avtal, inklusive förlängningar, indexjusteringar och hållbarhetskrav, är klart definierade och dokumenterade.
- **Stärka riskhanteringen inom upphandling och inköp**
Genomför konkreta kontrollmoment enligt internkontrollplanen och säkerställ att dessa följs upp och dokumenteras. Använd nyckeltal som både mäter leverantörstrohet och följsamhet till avtalsvillkor.
- **Förbättra följsamheten till avtal**
Åtgärda brister som identifierats i registeranalysen och stickproven, särskilt avseende icke avtalade leverantörer och otillräcklig dokumentation av uppföljning.
- **Utveckla och implementera en obligatorisk utbildning inom upphandling och inköp**
Säkerställ att samtliga berörda medarbetare genomgår utbildning som omfattar lagstiftning, kommunens policy, ramavtal och uppföljning. Dokumentera rutiner för utbildning och informationsspridning.
- **Införa systematisk utvärdering och rapportering av upphandlings- och inköpsprocessen**
Komplettera internkontrollplanens nyckeltal med ytterligare indikatorer och säkerställ att kommunstyrelsen regelbundet får rapporter om följsamhet till avtal och effektivitet i inköpsprocessen.

Granskningen översänds härmed till kommunstyrelsen för yttrande **senast 2026-02-28**. Rapporten skickas även till kommunfullmäktige för kännedom.

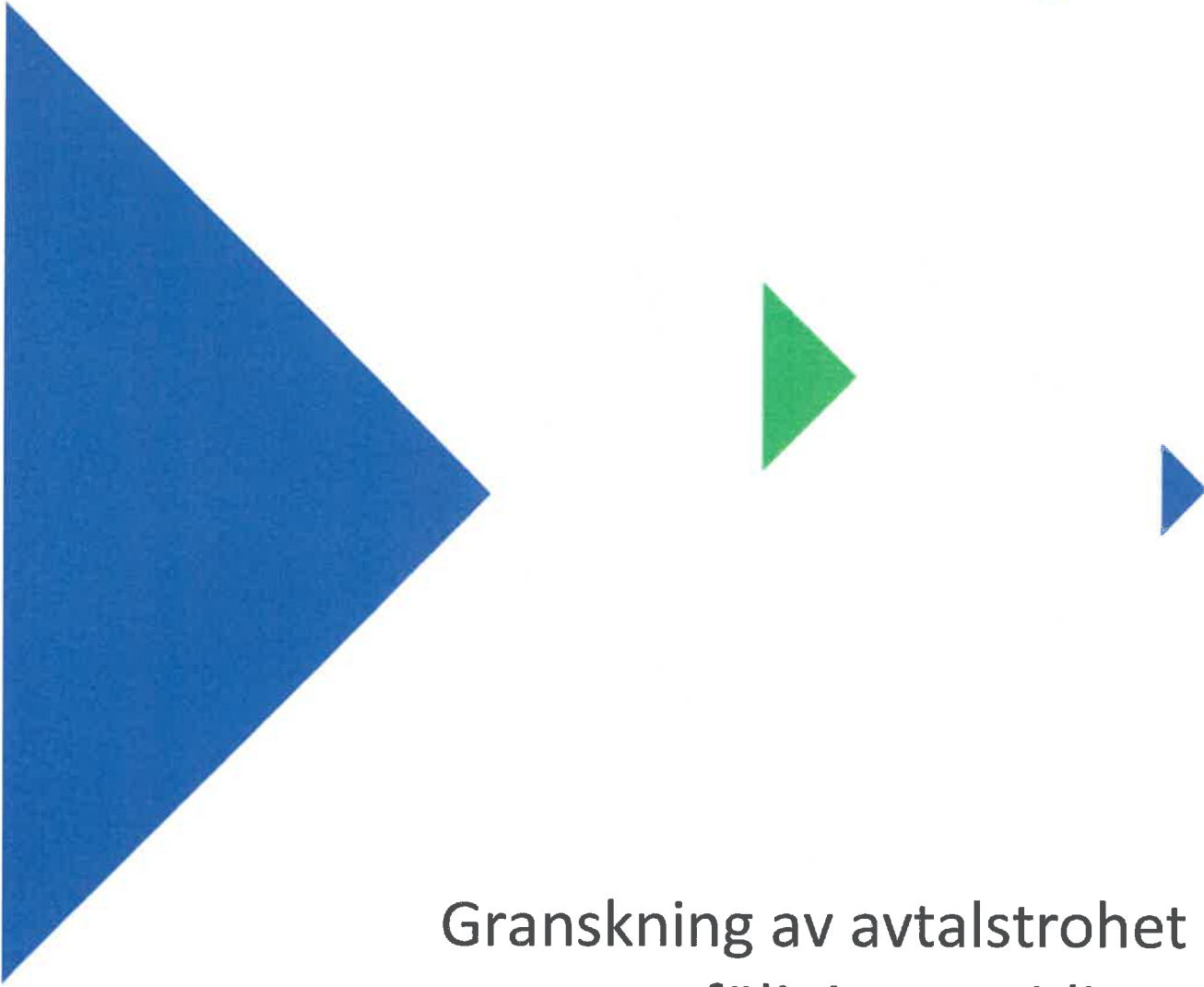
För Nyköpings kommuns revisorer



Göran Silfverling
ordförande



Lars Ringdahl



Granskning av avtalstrohet samt uppföljning av tidigare granskning kring upphandling och inköp

Rapport

Nyköpings kommun

2025-11-21

Antal sidor 15

Antal bilagor 1

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	<i>Syfte, revisionsfrågor och avgränsning</i>	5
2.2	<i>Avgränsning</i>	5
2.3	<i>Revisionskriterier</i>	5
2.4	<i>Metod</i>	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	<i>Upphandlingsorganisation</i>	7
3.1.1	Bedömning	8
3.2	<i>Identifiering och hantering av risker</i>	8
3.2.1	Bedömning	9
3.3	<i>Följsamhet till avtal</i>	9
3.3.1	Registeranalys och kartläggning av inköp	9
3.3.2	Djupanalys av avtal och fakturor	10
3.3.3	Bedömning	11
3.4	<i>Information och utbildning</i>	11
3.4.1	Bedömning	12
3.5	<i>Utvärdering och rapportering</i>	12
3.5.1	Bedömning	12
3.6	<i>Uppföljning av tidigare granskning</i>	13
3.6.1	Bedömning	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	15
	Bilaga Granskningsprogram	16

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av revisorerna i Nyköpings kommun fått i uppdrag att genomföra en granskning av avtalstroheten i kommunen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens inköp görs i enlighet med gällande avtal. Granskningen syftar även till att följa upp de rekommendationer som gjordes i 2023 års revision inom upphandling och inköp.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens inköp endast delvis görs i enlighet med gällande avtal.

Vår samlade bedömning grundar sig på att granskningen visat att styrande dokument och rutiner inom området endast delvis är etablerade. Risker kopplade till avtalstrohet har i viss utsträckning identifierats och hanterats. Stickproven indikerar begränsad följsamhet mot avtal, samtidigt som rutiner för information och utbildning till kommunens personal är väl dokumenterade. Däremot framstår utvärderingen av kommunens inköps- och upphandlingsprocess som endast delvis tillräcklig. Slutligen konstateras att rekommendationerna från tidigare granskning endast delvis har beaktats.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer avtalstrohet?	Endast delvis
Har kommunstyrelsen och nämnderna identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen inklusive avtalstrohet?	I allt väsentligt
Säkerställer nämnderna följsamhet till avtal?	Endast delvis
Är information och utbildning kring ramavtal och vikten av avtalstrohet inom organisationen tillräcklig?	I allt väsentligt
Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet, särskilt vad gäller följsamhet till avtal?	Endast delvis
Har de rekommendationer som lämnades i kommunrevisionens granskning år 2023 beaktats av kommunstyrelsen och nämnderna?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- **Tydliggöra ansvarsfördelningen inom upphandlingsorganisationen**
Säkerställ att roller och ansvar för uppföljning av avtal, inklusive förlängningar, indexjusteringar och hållbarhetskrav, är klart definierade och dokumenterade.
- **Stärka riskhanteringen inom upphandling och inköp**
Genomför konkreta kontrollmoment enligt internkontrollplanen och säkerställ att dessa följs upp och dokumenteras. Använd nyckeltal som både mäter leverantörstrohet och följsamhet till avtalsvillkor.
- **Förbättra följsamheten till avtal**
Åtgärda brister som identifierats i registeranalysen och stickproven, särskilt avseende icke avtalade leverantörer och otillräcklig dokumentation av uppföljning.
- **Utveckla och implementera en obligatorisk utbildning inom upphandling och inköp**
Säkerställ att samtliga berörda medarbetare genomgår utbildning som omfattar lagstiftning, kommunens policy, ramavtal och uppföljning. Dokumentera rutiner för utbildning och informationsspridning.
- **Införa systematisk utvärdering och rapportering av upphandlings- och inköpsprocessen**
Kompletera internkontrollplanens nyckeltal med ytterligare indikatorer och säkerställ att kommunstyrelsen regelbundet får rapporter om följsamhet till avtal och effektivitet i inköpsprocessen.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av revisorerna i Nyköpings kommun fått i uppdrag att genomföra en granskning av avtalstroheten i kommunen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens inköp görs i enlighet med gällande avtal. Granskningen syftar även till att följa upp de rekommendationer som gjordes i 2023 års revision inom upphandling och inköp.

Att säkerställa att inköp sker i enlighet med ingångna avtal är centralt eftersom det har bäring på om kommunen köper varor, tjänster och byggentreprenader till rätt kvalitet och till rätt kostnad, samtidigt som man beaktar sociala, etiska och miljömässiga krav som ställts i upphandlingen som föregick avtalet. En bristfällig avtalstrohet kan också innebära brott mot likabehandlingsprincipen i LOU samt risk för otillåtna direktupphandlingar enligt samma lag. Vidare riskerar en bristfällig avtalstrohet att bidra till att skada kommunens anseende vad gäller affärsmässighet. Detta kan i sin tur leda till att kommunen tappar i attraktivitet som kund för seriösa leverantörer samtidigt som kommunen riskerar att få in oseriösa eller till och med kriminella leverantörer.

Revisionen gör bedömningen att det finns en risk för att avtalstroheten inte i tillräckligt hög grad är ändamålsenlig. Utifrån LOU:s långtgående krav på upphandlande myndigheter och sanktioner mot brott mot likabehandlingsprincipen tillika otillåtna direktupphandlingar är det i revisorernas mening väsentligt att saken fungerar tillfredställande. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska om avtalstroheten vid granskningstillfället är ändamålsenlig samt följa upp tidigare lämnade rekommendationer inom upphandlings- och inköpsområdet.

2.1 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens inköp görs i enlighet med gällande avtal. Granskningen syftar även till att följa upp de rekommendationer som gjordes i 2023 års revision inom upphandling och inköp.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer avtalstrohet?
- Har kommunstyrelsen och nämnderna identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen inklusive avtalstrohet?
- Säkerställer nämnderna följsamhet till avtal?
- Är information och utbildning kring ramavtal och vikten av avtalstrohet inom organisationen tillräcklig?
- Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet, särskilt vad gäller följsamhet till avtal?
- Har de rekommendationer som lämnades i kommunrevisionens granskning år 2023 beaktats av kommunstyrelsen och nämnderna?

2.2 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till inköp gjorda under 2025 (upphandlingarna och avtalen kan dock vara ingångna tidigare).

2.3 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6

- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

2.4 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier omfattande styrdokument, intern kontrollplan samt delegationsordning
- Intervjuer har genomförts med kanslichef, ekonomichef, upphandlare och kommunstyrelsens presidium
- Registeranalys och kartläggning av inköp
- Stickprov och analys av tre genomförda upphandlingar
- Stickprov av uppföljningar och avrop från de tre utvalda avtalen

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



De intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

3.1 UPPHANDLINGSORGANISATION

Kommunens *Policy för inköp och upphandling*¹ slår fast att kommuns inköp ska vara affärsmässiga, kostnadseffektiva, rättssäkra och ta tillvara konkurrensen på marknaden. Inköp ska fungera som ett strategiskt verktyg för att bidra till att uppnå ambitionerna i kommunens hållbarhetsprogram. Innovativa lösningar ska främjas där så är möjligt för att ytterligare driva utvecklingen framåt och uppnå långsiktiga hållbarhets- och effektmål.

I policyn fastställs att upphandlingsenheten är en styrande och stöttande funktion som med ett strategiskt helhetsperspektiv tillhandahåller riktlinjer, processer, uppföljningsplaner, hjälpmedel och utbildningsinsatser som borgar för att verksamheter och bolag ges möjlighet att nå de mål som inköspolicyn stipulerar, samt ger kommunstyrelsen och nämnder möjligheten till uppföljning.

Verksamheterna ansvarar i sin tur för egna köp i enlighet med gällande delegationsordning och ska kontinuerligt följa upp dess del i inköpsprocessen för att ständigt förbättra verksamhetens inköpsbeteende, likväl som att följa och genomföra de uppföljningskriterier som gäller avseende berörda avtal och leverantörer.

I policyn finns också kommunens uppförandekod för leverantörer och underentreprenörer. Kodens beskrivs som ett ramverk för att säkerställa att leverantörer, entreprenörer, dess underentreprenörer och övriga affärspartners agerar rättmätigt, respektfullt och ansvarsfullt gentemot dess anställda, leverantörer och affärspartners.

Enligt kommunens *Dokumenthanteringsplan för kommunens inköps-direkt- och upphandlingsprocesser*² ska avtalsuppföljning diarieföras i ärendehanteringssystemet. Detsamma gäller för förlängningar och indexeringar av priser.

Kommunen har även en *Inköpshandbok*³ där vikten av att använda tecknade avtal betonas med argumenten att befintliga avtal begränsar risken att drabbas av viten, skadeståndsanspråk, upphandlingsskadeavgifter och bidrar till att minska mängden administrativa kostnader. Inköpshandboken föreskriver vidare att en riskbedömning ska göras i enlighet med mallen Riskbedömning & Uppföljningsplan i samband med upphandling. Hur en produkt/tjänst köps eller beställs (avropas) står beskrivet i det aktuella ram- eller huvudavtalet som reglerar förutsättningarna för affären i dess helhet.

Mallen Riskbedömning & Uppföljningsplan ska som utgångspunkt användas för att ta fram en uppföljningsplan för avtalet. Av uppföljningsplanen ska det framgå hur många möten som till ett minimum ska genomföras under avtalsperioden, vem som ansvarar för att genomföra mötena, vad som ska följas upp, vem som protokollför dessa och hur distribution av protokollet ska gå till.

Enligt intervju är det oklart för upphandlingsenheten vilket ansvar i avtalsuppföljningen som ligger på dem (kommunledningskontoret) och på respektive division.

¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2024-12-10

² Beslutad på delegation av kanslichef 2023-12-11, nr 2.6.1, med stöd av kommunstyrelsens beslut 2022-06-13 § 170

³ Godkänd av upphandlingschef, u.å., reviderad 2024-04-12

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlingsorganisationen **endast delvis** är utformad så att den säkerställer avtalstrohet.

Bedömningen grundar sig på att kommunens policy utpekar upphandlingsenheten som ansvarig för att utveckla verktyg som stödjer verksamheterna i hanteringen av frågor kring avtalstrohet. Detta framgår även av inköpshandboken och dokumentationsplanen, där ämnet berörs. Däremot saknas i dessa dokument tydliga skrivningar om ansvarsfördelningen, vilket är centralt i revisionsfrågan. Det gäller särskilt viktiga aspekter av avtalstrohet, såsom vem som ansvarar för att kontrollera avtalsförlängningar, indexjusteringar och uppföljning av hållbarhetskrav som ställts vid upphandling. Denna otydlighet bekräftas också av den osäkerhet som framkommit i intervjuer.

Risken med otydlig och bristfällig organisation är att kontrollen av villkor i avtalen inte följs upp och kontrolleras vilket i sin tur ger både juridiska och ekonomiska risker. Dessutom riskerar kommunen att missa de möjligheter till samhällsförflyttning som policyn talar om genom att villkor i avtalet inte följs. Slutligen riskerar en bristande uppföljning att öppna för kriminella element bland leverantörerna och i slutändan ett bristande förtroende hos allmänheten.

3.2 IDENTIFIERING OCH HANTERING AV RISKER

För 2024⁴ identifierade kommunen en risk gällande välfärdsbrott som skulle hanteras genom att utveckla rutiner för kontroll av extern part. Arbetet har enligt återrapporteringen av internkontrollplanen under 2024 påbörjats. Det råder dock oklarhet kring vilket kontrollmoment som rent konkret ska genomföras och vem som bär ansvaret för detta. I rapporten framgår att leverantörstroheten är 95%.

Vidare framgår att kommunstyrelsen identifierat en mer allmän risk inom området: Icke affärsmässiga inköp och upphandling. Risken ska enligt planen hanteras genom att kommunstyrelsen ska ta fram och besluta om en plan för att säkerställa att arbetet sker i enlighet med riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling. Detta ska slutföras senast den 1 juli 2025, men enligt intervjuuppgift är detta arbete ännu inte färdigställt.

För 2025⁵ identifierade kommunstyrelsen en brist i följsamhet mot kommunens avtal och LOU vid inköp vilket resulterar i en risk för lagbrott och ökade kostnader. Saken ska enligt planen löpande följas upp genom att mäta avtalstrohet i Hypergene.⁶ Planen fastställer vidare att medarbetarna ska påminnas och informeras om regler och rutiner när det gäller inköp och avtal genom att inköpsamordnare planerar in detta vid respektive enhets APT⁷.

För den tekniska divisionen har brister i uppföljning och kontroll av avtal identifierats som en risk värd att hantera. Minst varannan månad ska samtliga verksamheters ledningsgrupper ha inköps-/avtalsmöten tillsammans med divisionens inköpsamordnare. Det ska dessutom göras kvartalsvisa

⁴ Rapport Internkontrollplan 2024 beslutad av kommunstyrelsen 2025-03-10

⁵ Internkontrollplan 2025 beslutad av kommunstyrelsen 2025-03-10

⁶ Kommunens verktyg för verksamhetsstyrning, beslutsstöd, budgetering, prognostisering och analys.

⁷ Arbetsplatsträff

stickprov för att kontrollera om avtal följs. Det är oklart i planen hur detta ska följas upp. Vi har heller inte tagit del av någon dokumentation som visar att detta är kontrollerat.

För samhällsbyggnadsdivisionen har risker identifierats för brott mot LOU, okunskap om upphandling, bristfälliga direktupphandlingar och bristfälliga rutiner (risken beskrivs som *en* samlad risk i internkontrollplanen). Saken ska kontrolleras genom att granska avtalstrohet och en analys av ramavtal som saknas.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att risker kopplade till upphandling och inköp i **allt väsentligt** har identifierats och hanterats.

Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen har identifierat risker inom området och också beslutat om hur de riskerna ska hanteras. Samtidigt har arbetet inte fullföljts och utöver leverantörstroheten kontrollerades inte området 2024. Det ska samtidigt påpekas att leverantörstrohet är ett bra nyckeltal för att kontrollera en del av granskningsområdet: den som handlar om att köpa från rätt leverantörer. Det måste samtidigt konstateras att kommunstyrelsen egentligen ger sig goda möjligheter att kontrollera även den andra delen: den som handlar om att följa avtalet mellan parterna. Dessa två kontrollmoment skulle i förening vara tillräckliga för att identifiera, hantera och bedöma riskerna inom området följsamhet till ramavtal. Det är därför positivt att detta enligt internkontrollplanen ska kontrolleras under 2025.

En bristfällig riskhantering kan leda till ökade ekonomiska förluster, rättsliga konsekvenser och operativa störningar. När risker inte identifieras eller hanteras i tid försämrar beslutsunderlagen, vilket ökar osäkerheten och kan resultera i felaktiga prioriteringar. Detta påverkar verksamhetens effektivitet och riskerar att skada förtroendet hos såväl leverantörer och medarbetare som hos allmänheten.

3.3 FÖLSAMHET TILL AVTAL

3.3.1 Registeranalys och kartläggning av inköp

Som en del av denna granskning har vi genomfört en registeranalys av inköp genomförda under perioden 1 januari 2024 till och med 31 december 2024.

Registeranalysen avser en sammanställning av det totala inköpsvärdet under en tolv månaders period per leverantör och omfattar en jämförelse mellan leverantörsreskontra och avtalsdatabas. Om leverantören finns registrerad i avtalsdatabasen antas avtalet i fråga vara annonserat och upphandlat. Utav de leverantörer som inte återfinns i avtalsdatabasen exkluderas därefter leverantörer som sålt tjänster eller varor som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen⁸.

I kommunens leverantörsreskontra återstod efter detta tolv leverantörer som fakturerat kommunen över direktupphandlingsgränsen⁹ på 700 tkr under 2024 där vi inte fått tillfredsställande förklaringar

⁸ Exempelvis hyra av fastighet, finansiella tjänster, samarbeten som innebär köp från andra myndigheter samt interna köp

⁹ 19a kap. 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling

till varför en regelrätt upphandling inte genomförts. För tre av dessa tecknades avtal genom upphandling under 2025.

3.3.2 Djupanalys av avtal och fakturor

För att kontrollera följsamhet till avtal har tre avtal granskats djupare. För fullständig redovisning av analysen, se bilaga 1.

Avtal #1 – Renovering av fällningsbyggnad på Brandholmen

Kontraktet avser en ombyggnad av Brandholmens avloppsreningsverk och emanerar ur en upphandling genomförd som ett öppet förfarande¹⁰. Av 14 kontrollpunkter i upphandlingsprocessen är 13 utan notering. Noteringen består i avsaknad av konkurrens.¹¹ Av nio kontrollpunkter i avropen som gjorts från avtalet som slutits är samtliga utan notering.

Vi har tagit del av dokumentation av uppföljningsmöten mellan kommunen och leverantören som följer den plan för uppföljning som framställdes i samband med upphandlingen.

Avtal #2 – Myndighetsbesiktningar

Kontraktet avser ett ramavtal för OVK¹² från en upphandling som är genomförd enligt öppet förfarande. Av 14 kontrollpunkter i upphandlingsprocessen är 13 utan notering. Noteringen består i avsaknad av angiven takvolym¹³. Av nio kontrollpunkter i avropen som gjorts från avtalet är samtliga utan notering.

Enligt uppgift förekommer uppföljningsmöten mellan kommunen och leverantören, men dessa dokumenteras inte. I upphandlingsdokumentationen finns en beslutad uppföljningsplan.

Avtal #3 – Glas

Kontraktet avser ett ramavtal för glas och montering av glaspartier och är genomförd enligt öppet förfarande. Av 14 kontrollpunkter i upphandlingsprocessen är 13 utan notering. Noteringen består i avsaknad av konkurrens. Av nio kontrollpunkter i avropen som gjorts från avtalet är sju utan notering. De två noteringarna avser pris. I inget av fallen har vi erhållit tillfredsställande förklaringar till priserna på de attesterade fakturorna.

Enligt uppgift förekommer uppföljningsmöten mellan kommunen och leverantören, men dessa dokumenteras inte. Enligt uppgift kontrolleras takvolymen i avtalet av inköpscontroller och rapporteras till upphandlare och upphandlingschef. Rutinen är inte dokumenterad. Ramavtalet i fråga har vid granskningens tillfälle inte nått takvolymen.

¹⁰ 6 kap. 1 § Lag (2016:1146) om offentlig upphandling – generellt kan sägas att de unionsstyrda reglerna för upphandling över tröskelvärden i LOU (f.n 2,1 MSEK) är högre än de nationella reglerna som gäller för upphandlingar upp till tröskelvärden.

¹¹ Det finns inga lagkrav för antal anbud, men i förarbetena (prop. 2015/16:195, s. 302) nämns att syftet med upphandlingslagstiftningen är att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel genom konkurrensutsättning. I genomsnitt lämnas knappt sex anbud per upphandling. Det vanligaste antalet är två (5,8 anbud per upphandling 2023 (Upphandlingsmyndigheten).

¹² Obligatorisk Ventilationskontroll. Det är en lagstadgad besiktning av ventilationssystem i byggnader, som syftar till att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat och att ventilationssystemet fungerar som det ska.

¹³ C-216/17 (Coopservice) från 2018 och C-23/20 (Simonsen & Weel) från 2021 slår fast att takvolym ska anges i ramavtal. Saken är senare även befast i svensk praxis 2022 genom HFD mål nr 6151–6159-20 samt HFD mål nr 196-21.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen **endast delvis** säkerställer följsamhet till avtal.

Bedömningen grundar sig på att kommunen, enligt vår registeranalys, har inköp som riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar. Samtidigt bör det noteras att man uppenbarligen har ett kontrollmoment för att åtgärda dessa eftersom tre av köpen senare upphandlades och resulterade i avtal. Det är positivt eftersom efterlevnad av avtal förutsätter att rättsligt bindande överenskommelser faktiskt tecknas.

Vidare indikerar stickproven brister i den inledande upphandlingsfasen som ligger till grund för avtalet, vilket har medfört begränsad konkurrens och avsaknad av angiven takvolym. Även avtalsuppföljningen uppvisar brister, särskilt vad gäller dokumentation och, i ett av avtalen, verifiering av priser.

En bristande dokumentation av avtalsuppföljning riskerar att leda till att avvikelser från avtalade villkor inte upptäcks eller åtgärdas i tid. Det försvårar möjligheten att säkerställa att leverantören uppfyller sina åtaganden, vilket i sin tur kan påverka kvalitet, kostnadskontroll och rättssäkerhet i upphandlingsprocessen. Avsaknad av dokumentation försvårar även intern kontroll, uppföljning över tid samt möjligheten att utkräva ansvar vid eventuella fel eller brister.

3.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

Information om vikten av god följsamhet till avtal finns på kommunens intranät vilket vi har tagit del av. Inköpssamordnarna i divisionerna har därutöver ett uppdrag att säkerställa att kunskap om inköp finns ute i verksamheterna. I sammanhanget bör även den relativt uttömmande inköpshandboken nämnas i vilken vikten att följa avtal betonas.

Vid intervju framkommer att en övergripande utbildning inom inköp och upphandling ännu inte har tagits fram eller implementerats. Detta är en del av uppdraget om ändamålsenliga inköp och upphandling, men arbetet med denna utbildning har skjutits upp. Enligt beslut av kommundirektören¹⁴ ska denna framtida utbildning vara obligatorisk *för berörda*.

Den utbildning som hittills erbjudits riktar sig till chefer och har genomförts i fysisk form av inköps- och upphandlingschefen. Enligt information från HR, som finns tillgänglig via intranätet i samband med anmälan, behandlar utbildningen lagstiftning, kommunens policy och riktlinjer, användning av ramavtal, vilka upphandlingar och inköp som verksamheterna själva kan eller bör hantera, vilket stöd inköps- och upphandlingsenheten kan erbjuda samt frågor om leverantörsrelationer och risker för otillbörlig påverkan.

Utbildningens syfte är att ge chefer grundläggande kunskap om kommunens arbete med inköp och upphandling samt att skapa förståelse för den lagstiftning som reglerar området. Utbildningen är inte obligatorisk.

¹⁴ Införande av en ändamålsenlig inköpsverksamhet, godkänd av kommundirektör 2025-03-12

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att information och utbildning kring vikten av avtalstrohet inom organisationen i **allt väsentligt** är tillräcklig.

Bedömningen grundar sig på att det förekommer information och utbildning inom området, men att insatserna inte är fullt tillräckliga. Det saknas dokumenterade rutiner för hur information och utbildning ska hanteras. Stickprov visar dessutom att det finns ett visst behov av förbättringar inom dessa områden. Samtidigt ska de beslut som har fattats om utbildningsinsatser ses som positiva indikatorer.

Otillräcklig information och utbildning om betydelsen av att följa ramavtal riskerar att försvåra möjligheten till ändamålsenlig kontroll där den är mest effektiv – i verksamheten hos beställaren. Upphandlingsenheten har här en central roll i att tydliggöra för beställarna att det är deras ansvar att följa upp de dagliga beställningarna och säkerställa att kommunen erhåller det som avtalats, på överenskomna villkor.

3.5 UTVÄRDERING OCH RAPPORTERING

Utöver återrapporteringen av den tidigare nämnda internkontrollplanen så får inte kommunstyrelsen några återkommande rapporter om kommunens upphandlings- och inköpsprocesser eller dess följsamhet till ramavtal. I intervju framkommer dock att kommunstyrelsen är relativt välinformerad om tillståndet inom området ändå tack vare en nyligen framlagd rapport.¹⁵

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlings- och inköpsprocessen, särskilt vad gäller följsamhet till avtal, **endast delvis** rapporteras eller utvärderas regelbundet.

Bedömningen grundar sig på att det utöver återrapporteringen av den interna kontrollplanen inte finns någon redovisad systematisk rapportering inom området till kommunstyrelsen. Vidare finns ingen dokumentation kring utvärdering av kommunens följsamhet till avtal. Samtidigt bör det nämnas att internkontrollplanen omfattar ett centralt nyckeltal: leverantörstrohet. Detta bör dock kompletteras med andra nyckeltal för att möjliggöra en utvärdering av området.

Med en utebliven utvärdering riskerar kommunstyrelsen att missa ineffektiva rutiner som leder till högre kostnader, onödiga inköp eller rentav lagbrott¹⁶. Detta kan ge långsiktiga ekonomiska förluster och sämre resursanvändning.

¹⁵ Införande av en ändamålsenlig inköpsverksamhet, godkänd av kommundirektören 2025-03-12.

¹⁶ Ett konkret exempel är väsentlig ändring av avtal som inte är tillåtet enligt lagstiftningen (17 kap. 8–16 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling samt prop. 2015/16:195 s. 842–851, s 858–859 och s. 1127–1133 – ändringar av kontrakt, ramavtal och koncessioner samt författningskommentarer till ändringsbestämmelserna i LOU.)

3.6 UPPFÖLJNING AV TIDIGARE GRANSKNING

Avsnittet behandlar de rekommendationer som lämnades i kommunrevisionens granskning år 2023 och hur de beaktats av kommunstyrelsen och nämnderna. Rekommendationerna presenteras i kursiv stil med bedömning i fet stil och kommentarer i normal stil.

För kommunstyrelsen att

- *i enlighet med lagkrav och fullmäktigebeslut, besluta om riktlinjer för inköp samt riktlinjer för direktupphandlingar.*

Nej. Riktlinjer för inköp är inte beslutad. Riktlinjer för direktupphandling finns, men är inte beslutad politiskt.

- *säkerställa en uppdragsbeskrivning för kommunens inköpssamordnare som ligger i linje med kommunens nuvarande organisation av upphandling och inköp.*

Nej. Granskningen har inte tagit del av någon uppdragsbeskrivning för kommunens inköpssamordnare.

- *stärka den interna samverkan avseende upphandling och inköp.*

Endast delvis. Inköpssamordnare och upphandlingsenhet träffas enligt intervju kvartalsvis även om det inte finns någon redovisad rutin för detta.

För kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- *säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning utifrån fullmäktiges beslut.*

Ja. Saken finns beskriven i inköpshandboken.

- *säkerställa att berörda medarbetare genomför löpande och återkommande utbildning i upphandling och inköp.*

Endast delvis. Det finns beslut att så ska ske, men det är inte genomfört.

- *säkerställa en ändamålsenlig implementering av inköpt e-handelssystem.*

Endast delvis. Kommunen använder sig av e-handel, men kan inte uppvisa någon uppföljning av exempelvis andel matchade fakturor.¹⁷

- *tillse en löpande uppföljning av avtalstroheten.*

Nej.

- *stärka den interna kontrollen avseende upphandlingar och direktupphandlingar.*

Ja. Saken är täckt via kontrollmoment i den interna kontrollplanen via t ex leverantörstrohet. Saken bekräftas även genom granskningens registeranalys.

För granskade nämnder att:

- *säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.*

Endast delvis. Saken är visserligen omtalad i inköpshandboken och i informations- och utbildningsmaterial, men stickproven visar fortfarande på en viss brist.

För barn- och ungdomsnämnden samt kompetens- och arbetsmarknadsnämnden att:

¹⁷ Andel matchade fakturor av det totala antalet attesterade fakturor är ett nyckeltal som Myndigheten för digital förvaltning använder för att mäta e-handel inom staten.

- *överväga risker kopplade till upphandling och inköp inför beslut av internkontrollplan.*

Nej. Området finns inte upptagen i internkontrollplanen.

3.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att de rekommendationer som lämnades i kommunrevisionens granskning år 2023 **endast delvis** beaktats av kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundar sig på observationerna ovan.

4 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens inköp görs i enlighet med gällande avtal.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens inköp endast delvis görs enligt gällande avtal. Vidare bedöms de rekommendationer som lämnades i kommunrevisionens granskning år 2023 endast delvis ha beaktats av kommunstyrelsen och nämnderna.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- **Tydliggöra ansvarsfördelningen inom upphandlingsorganisationen**
Säkerställ att roller och ansvar för uppföljning av avtal, inklusive förlängningar, indexjusteringar och hållbarhetskrav, är klart definierade och dokumenterade.
- **Stärka riskhanteringen inom upphandling och inköp**
Genomför konkreta kontrollmoment enligt internkontrollplanen och säkerställ att dessa följs upp och dokumenteras. Använd nyckeltal som både mäter leverantörstrohet och följsamhet till avtalsvillkor.
- **Förbättra följsamheten till avtal**
Åtgärda brister som identifierats i registeranalysen och stickproven, särskilt avseende icke avtalade leverantörer och otillräcklig dokumentation av uppföljning.
- **Utveckla och implementera en obligatorisk utbildning inom upphandling och inköp**
Säkerställ att samtliga berörda medarbetare genomgår utbildning som omfattar lagstiftning, kommunens policy, ramavtal och uppföljning. Dokumentera rutiner för utbildning och informationsspridning.
- **Införa systematisk utvärdering och rapportering av upphandlings- och inköpsprocessen**
Komplettera internkontrollplanens nyckeltal med ytterligare indikatorer och säkerställ att kommunstyrelsen regelbundet får rapporter om följsamhet till avtal och effektivitet i inköpsprocessen.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Flodin

Elina Lundberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Verksamhetsrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig

BILAGA GRANSKNINGSPROGRAM

Kontrollpunkter avtal #1 – Renovering av fällningsbyggnad på Brandholmen

Kontrollpunkt	Bedömning	Kommentar
Korrekt förfarande	Ja	Öppet förfarande "förfarande i ett steg"
Annonseringen av upphandlingen har skett på ett korrekt sätt	Ja	Via e-avrop
Takvolym framgår	E/A	Inte aktuellt
Tydliga kvalificeringskrav har ställts: ekonomisk och finansiell:	Ja	UC3
Tydliga kvalificeringskrav har ställts: teknisk och yrkesmässig kapacitet och förmåga	Ja	Referenser
Tydliga utvärderingskriterier och hur de ska tillämpas har angivits	Ja	Lägsta pris
Tidsfristen för att inkomma med anbud har följts	Ja	Mer än 30 dagar
Inkomna anbud har öppnats av två personer och att det finns en bestyrkt förteckning över anbudena	Ja	
Inkomna anbud har utvärderats tydligt och i enlighet med upphandlingsdokumentationen	Ja	
Om tillämpligt; bolagets krav på referenser finns dokumenterade, har viktats och poängsatts på ett tydligt sätt	Ja	
Fullständigt tilldelningsbeslut finns	Ja	
Upphandlingsdokumentationen är tillräcklig för att motivera samtliga beslut i upphandlingen	Ja	
Konkurrensen är tillvaratagen	Nej	Endast en
Avtal är signerat av behörig företrädare	Ja	

Kontrollpunkter avtal #1 – Renovering av fällningsbyggnad på Brandholmen

Följande kontrollpunkter ingick i stickprovet av fakturor som emanerar ur avtalet:

	Kontrollpunkt	Bedömning	Kommentar
Faktura 1	Korrekt pris	Ja	Enligt underlag
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och avtalsnummer
	Omfattas av avtal	Ja	
Faktura 2	Korrekt pris	Ja	Enligt underlag
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och avtalsnummer
	Omfattas av avtal	Ja	
Faktura 3	Korrekt pris	Ja	Enligt underlag
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och avtalsnummer
	Omfattas av avtal	Ja	

Kontrollpunkter upphandling #2 – Myndighetsbesiktningar-OVK

Kontrollpunkt	Bedömning	Kommentar
Korrekt förfarande	Ja	Öppet
Annonseringen av upphandlingen har skett på ett korrekt sätt	Ja	Via e-avrop
Takvolym framgår	Nej	Ej angivet
Tydliga kvalificeringskrav har ställts: ekonomisk och finansiell:	Ja	UC3
Tydliga kvalificeringskrav har ställts: teknisk och yrkesmässig kapacitet och förmåga	Ja	Certifiering och 2 ref (2 år)
Tydliga utvärderingskriterier och hur de ska tillämpas har angivits	Ja	Lägsta pris
Tidsfristen för att inkomma med anbud har följts	Ja	Över 30 dagar
Inkomna anbud har öppnats av två personer och att det finns en bestyrkt förteckning över anbudena	Ja	
Inkomna anbud har utvärderats tydligt och i enlighet med upphandlingsdokumentationen	Ja	
Om tillämpligt; bolagets krav på referenser finns dokumenterade, har viktats och poängsatts på ett tydligt sätt	Ja	OK, visat under intervju (sekreterbelagda)
Fullständigt tilldelningsbeslut finns	Ja	
Upphandlingsdokumentationen är tillräcklig för att motivera samtliga beslut i upphandlingen	Ja	
Konkurrensen är tillvaratagen	Ja	Fem anbud
Avtal är signerat av behörig företrädare	Ja	

Kontrollpunkter avtal #2 – Myndighetsbesiktningar-OVK

Följande kontrollpunkter ingick i stickprovet av fakturor som emanerar ur avtalet:

	Kontrollpunkt	Bedömning	Kommentar
Faktura 1	Korrekt pris	Ja	Enligt avtal
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och beställare
	Omfattas av avtal	Ja	
Faktura 2	Korrekt pris	Ja	Enligt avtal
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och beställare
	Omfattas av avtal	Ja	
Faktura 3	Korrekt pris	Ja	Enligt avtal
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och beställare
	Omfattas av avtal	Ja	

Kontrollpunkter avtal #3 – Glasarbeten

Kontrollpunkt	Bedömning	Kommentar
Korrekt förfarande	Ja	Öppet
Annonseringen av upphandlingen har skett på ett korrekt sätt	Ja	Via e-avrop
Takvolym framgår	Ja	10 MSEK
Tydliga kvalificeringskrav har ställts: ekonomisk och finansiell:	Ja	UC3
Tydliga kvalificeringskrav har ställts: teknisk och yrkesmässig kapacitet och förmåga	Ja	2 ref (2 år) samt utbildning BAS-U/P
Tydliga utvärderingskriterier och hur de ska tillämpas har angivits	Ja	Lägsta pris
Tidsfristen för att inkomma med anbud har följts	Ja	Över 30 dagar
Inkomna anbud har öppnats av två personer och att det finns en bestyrkt förteckning över anbudena	Ja	
Inkomna anbud har utvärderats tydligt och i enlighet med upphandlingsdokumentationen	Ja	
Om tillämpligt; bolagets krav på referenser finns dokumenterade, har viktats och poängsatts på ett tydligt sätt	Ja	
Fullständigt tilldelningsbeslut finns	Ja	
Upphandlingsdokumentationen är tillräcklig för att motivera samtliga beslut i upphandlingen	Ja	
Konkurrensen är tillvaratagen	Nej	Endast en
Avtal är signerat av behörig företrädare	Ja	

Kontrollpunkter avtal #3 – Glasarbeten

Följande kontrollpunkter ingick i stickprovet av fakturor som emanerar ur avtalet:

	Kontrollpunkt	Bedömning	Kommentar
Faktura 1	Korrekt pris	Ja	Enligt avtal
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och ordernummer
	Omfattas av avtal	Ja	
Faktura 2	Korrekt pris	Nej	Inte med i prislista och bristfälligt underlag redovisat
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och ordernummer
	Omfattas av avtal	Ja	
Faktura 3	Korrekt pris	Nej	Inte med i prislista och inget underlag redovisat
	Tillräckligt märkt	Ja	Referens och ordernummer
	Omfattas av avtal	Ja	