Granskning av inköp och upphandling

Rapport

Aneby kommun

2026-11-12

Antal sidor 19

Antal bilagor 1

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Sammanfattning 3

2 Bakgrund 5

3 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning 6

3.1 Avgränsning och ansvarig styrelse/nämnd 6

4 Revisionskriterier 6

5 Metod 7

6 Resultat av granskningen 8

6.1 Styrning och organisering 8

6.1.1 Kommunstyrelsens ansvar 8

6.1.2 Upphandlingar och efterföljande uppföljning 8

6.1.3 Avrop från ramavtal 9

6.1.4 Direktupphandling 9

6.1.5 Bedömning 10

6.2 Systematiskt arbete för att identifiera risker/brister 11

6.2.1 Kontroller i den löpande förvaltningen 11

6.2.2 Plan för intern kontroll 11

6.2.3 Bedömning 12

6.3 Genomförande av upphandlingar och inköp 13

6.3.1 Registeranalys 13

6.3.2 Genomförda upphandlingar, inköp och uppföljning 13

6.3.3 Direktupphandlingar 15

6.3.4 Bedömning 15

6.4 Information och utbildning 16

6.4.1 Information 16

6.4.2 Utbildning 16

6.4.3 Bedömning 17

6.5 Uppföljning och utvärdering 17

6.5.1 Bedömning 18

7 Samlad bedömning och rekommendationer 19

8 Bilagor 20

8.1 Stickprovskontroll av ramavtal 20

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Aneby kommuns revisorer att översiktligt granska kommunstyrelsens styrning av inköps- och upphandlingsprocesser. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingar och inköp, inklusive direktupphandlingar, genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument, samt om avtalshantering och intern kontroll på området är tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer att upphandlingar och inköp, inklusive direktupphandlingar, genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument, samt om avtalshantering och intern kontroll på området är tillräcklig.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.



Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig och dokumenterad styrning och organisering av inköps- och upphandlingsprocessen?	Endast delvis
Har kommunstyrelsen tillsett att det bedrivs ett systematiskt arbete för att identifiera och hantera risker/brister i inköps- och upphandlingsprocessen?	Endast delvis
Har kommunstyrelsen säkerställt att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt samt att avtalsefterlevnaden är god?	Endast delvis
Har kommunstyrelsen säkerställt att inköpare tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa lag- och regelefterlevnad?	I allt väsentligt
Utvärderar kommunstyrelsen inköps- och upphandlingsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?	Endast delvis

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

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra vem/vilka som är behöriga att göra avrop från ramavtal samt direktupphandlingar, se avsnitt 6.1.5.
- Säkerställa att det bedrivs ett systematiskt arbete som syftar till att identifiera och hantera förekomst av otillåtna direktupphandlingar, se avsnitt 6.2.3.
- Tillse att medarbetare som gör avrop från ramavtal och direktupphandlingar har verifierad kunskap om upphandlingslagstiftning och interna bestämmelser, se avsnitt 6.4.3.
- Följa upp och utvärdera inköps- och upphandlingsprocesserna på ett systematiskt sätt, se avsnitt 6.5.1.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Aneby kommuns revisorer att översiktligt granska kommunstyrelsens styrning av inköps- och upphandlingsprocesser. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

De flesta varor och tjänster som används i en kommun köps in efter någon form av upphandling. Aneby kommun upphandlar och köper in varor och tjänster för betydande belopp varje år, och brister i upphandlings- och inköpsprocessen kan därför få kännbara konsekvenser för kommunens ekonomi.

Inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet regleras av upphandlingslagarna vilka är tvingande i förhållande till verksamheten och ska alltid tolkas mot bakgrund av de fem grundprinciperna: icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Utöver detta har kommunen fattat beslut om styrande dokument för området.

Kommunstyrelsen har det politiska ansvaret för kommunens inköp. Det ansvaret delegeras till och utövas av förvaltningsorganisationen, där den chef eller medarbetare som enligt delegationsordningen har rätt att genomföra eller verkställa upphandlingar också ansvarar för att upphandlingspolicyn följs.

Kommunen ingår löpande avtal med leverantörer om köp av varor och tjänster. Den interna kontrollen på området ska bland annat ge svar på om avtalen är tecknade efter genomförd upphandling och av rätt personer, om förlängningar och prisjusteringar sker i enlighet med vad som avtalats, om varor och tjänster levereras i den omfattning och med den kvalitet som avtalats, om avrop görs mot gällande avtal och av behöriga personer, samt om avtalen förvaras på ett sätt som ger god ordning. Det finns en påtaglig risk att inköp gjorts med avsteg från gällande regelverk, eller hos leverantörer som kommunen saknar avtal med. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar eller kvalitetsbrister, och kan i förlängningen öppna för oegentligheter som skadar kommunens förtroende.

I revisorernas riskanalys för 2025 identifierades upphandling och avtalstrohet som ett prioriterat granskningsområde. Bedömningen var att det finns en risk att kommunen inte upprätthåller tillräcklig intern kontroll och uppföljning av avtal i den löpande verksamheten. Risken omfattar att beställningar görs utanför ramavtal, att avtal inte används konsekvent i verksamheterna, och att förenklingar i vardagsinköp etableras som arbetssätt utan att vara förenliga med gällande avtal och upphandlingsregelverk. Bakomliggande orsaker kan vara otydliga roller mellan beställare och upphandlingsstöd, bristande kännedom om gällande avtal samt begränsad avtalsförvaltning. Konsekvenserna kan bli högre kostnader, minskad affärsmässighet, bristande likabehandling och rättsliga risker.

Mot den bakgrunden bedömer revisorerna i Aneby kommun det angeläget att granska om upphandlingar och inköp, inklusive direktupphandlingar, förhåller sig till kommunens interna styrdokument, gällande lagstiftning samt tecknade ramavtal.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingar och inköp, inklusive direktupphandlingar, genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument, samt om avtalshantering och intern kontroll på området är tillräcklig.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig och dokumenterad styrning och organisering av inköps- och upphandlingsprocessen?
- Har kommunstyrelsen tillsett att det bedrivs ett systematiskt arbete för att identifiera och hantera risker/brister i inköps- och upphandlingsprocessen?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt samt att avtalsefterlevnaden är god?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att inköpare tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa lag- och regelefterlevnad?
- Utvärderar kommunstyrelsen inköps- och upphandlingsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?

3.1 AVGRÄNSNING OCH ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen har avgränsats till inköp genomförda under år 2025–2026 (upphandlingar och avtal kan vara ingångna tidigare).

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Policy för upphandling och inköp

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat riktlinjer för upphandling och inköp, kommunstyrelsens delegationsordning samt rutin för direktupphandling.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, avdelningschef för kommunserviceavdelningen samt upphandlingsstrateg.
- Registeranalys av samtliga genomförda inköp under en tolvmånadersperiod i syfte att kartlägga eventuell förekomst av inköp som riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar.
- Stickprovskontroll av genomförda upphandlingar samt uppföljningen av de avtal som följde upphandlingarna.
- Stickprovskontroll av direktupphandlingar.

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



Samtliga intervjuade har givits möjlighet till att faktakontrollera rapporten.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 STYRNING OCH ORGANISERING

6.1.1 Kommunstyrelsens ansvar

Kommunfullmäktige har antagit en policy för upphandling och inköp[1], vilken gör gällande att kommunstyrelsen har det politiska ansvaret för kommunens inköp.

Policy för upphandling och inköp anger att samtliga upphandlingar inom kommunkoncernen ska ske i enlighet med policyn och tillhörande riktlinjer. Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för upphandling och inköp[2], vilka omfattar all verksamhet inom kommunens organisation. Det uppges att kommunens helägda bolag och stiftelser ska upprätta egna riktlinjer.

Enligt kommunstyrelsens reglemente[3] har styrelsen ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Hela den kommunala verksamheten är organiserad i en förvaltning med kommunstyrelsen som verksamhetsnämnd. Under kommundirektören är förvaltningen organiserad i ett flertal avdelningar, däribland kommunserviceavdelningen. Avdelningen leds av en avdelningschef och består av fyra enheter, varav den administrativa enheten är en av dem. I den administrativa enheten är kommunens upphandlingsverksamhet organiserad. I dagsläget består den av en upphandlingsstrateg. Enligt riktlinjer för upphandling och inköp är verksamheten en central stödfunktion och har till uppgift att leda processer samt stötta kommunens verksamheter i inköpsarbetet. Verksamheten ska även samordna och administrera kommungemensamma upphandlingar och inköpsfrågor.

I februari år 2026 har kommunfullmäktige beslutat om att, i första hand, bilda en gemensam upphandlingsorganisation med kommunerna Eksjö, Nässjö, Sävsjö och Vetlanda samt Höglandsförbundet.[4] Organisationen ska vara gällande från och med 1 januari år 2027 samt vara organiserad under Höglandsförbundet[5]. Det framförs vid intervju att det redan förekommer en del samarbete kring upphandlingarna i denna konstellation.

6.1.2 Upphandlingar och efterföljande uppföljning

I kommunstyrelsens delegationsordning[6] anges det att upphandlingsstrateg har delegation på att fatta beslut om val av leverantör efter genomförd anbudsutvärdering. Det är även upphandlingsstrateg som har delegation på beslut om att teckna avtal efter genomförd upphandling. Av delegationsordningen framgår även vilka som är ersättare för sådana beslut. Enligt delegationsordningen ska samtliga beslut som har fattats med stöd av delegering anmälas till nämnden. Vi har tagit del av en sammanställning för de tillfällen

[1] Policy för upphandling och inköp. Kommunfullmäktige 2025-09-29, § 82.
[2] Riktlinjer för upphandling och inköp. Kommunstyrelsen 2025-11-03, § 163.
[3] Reglemente för kommunstyrelsen och dess utskott. Kommunfullmäktige 2024-12-09, § 168
[4] Gemensam upphandlingsorganisation på Höglandet. Kommunfullmäktige 2026-02-23, § 7.
[5] Kommunalförbund.
[6] Delegationsordning för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen 2026-01-12, § 18.

delegationsbeslut med bäring på upphandling har skickats till kommunstyrelsen under år 2025 och 2026.

Enligt riktlinjer för upphandling och inköp bör Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier på basnivå användas vid upphandling av varor, tjänster eller entreprenader. Den avancerade kravnivån och spjutspetsnivån bör användas i särskilt miljöpåverkande upphandlingar. Det uppges även vara möjligt att forma kravställandet utifrån lokala mål och prioriteringar. Sociala och etiska krav ska ställas där det bedöms vara lämpligt.

Det framgår av riktlinjer för upphandling och inköp att verksamheterna är ansvariga för att upprätta kravspecifikationer inför en upphandling medan upphandlingsverksamheten ska säkerställa att processen sker i enlighet med lagar och regler. Vi har tagit del av en skärmbild från intranätet som visar på information[7] för medarbetare som ska delta i en referensgrupp. Av informationen framgår bland annat att deltagare i referensgrupperna ska medverka vid uppföljning av avtalet under avtalsperioden.

Enligt riktlinjer för upphandling och inköp ska upphandlingsverksamheten följa upp avtalsleverantörer utifrån krav på registrering, skatter och avgifter. Beställare i verksamheterna ska kontrollera att beställda tjänster och varor motsvarar avtalade krav. Vid eventuella avvikelser ska beställaren kontakta leverantören. Vid återkommande brister ska beställare kontakta upphandlingsverksamheten.

6.1.3 Avrop från ramavtal

Enligt riktlinjer för upphandling och inköp ska avrop från ramavtal utföras av respektive verksamhet. Ansvar för detta ska regleras i delegationsordningen. Det uppges även att befogenhet till att göra inköp följer med tilldelad budget. Budgetansvarig ska tillse att inköpet sker på ett korrekt sätt, att avtal tillämpas samt att styrdokument och rutiner följs. Upphandlingsverksamheten ska informera om gällande avtal via kommunens avtalsdatabas.

Det framgår av kommunstyrelsens delegationsordning att enhetschef har delegation på beslut om inköp/avrop från befintliga ramavtal. Enhetschef kan även uppdra åt annan anställd inom kommunen att besluta i stället. En sådan vidaredelegering ska ske skriftligt. Enligt delegationsordningen ska samtliga beslut som har fattats med stöd av delegering anmälas till nämnden. Det uppges vid intervju att sådana beslut, generellt sett, inte anmäls till kommunstyrelsen. Däremot ska delegationsbeslut kring avrop anmälas löpande om de har fattats av upphandlingsverksamheten. Detta kan till exempel avse förnyade konkurrensutsättningar på ramavtal upphandlade av nationell inköpscentral.

6.1.4 Direktupphandling

Det framgår av riktlinjer för upphandling och inköp att delegationsordningen ska ange vem som kan genomföra direktupphandlingar. Det anges även att aktuella beloppsgränser för direktupphandling publiceras både på Upphandlingsmyndighetens hemsida samt kommunens intranät. Vi har tagit del av en skärmbild från intranätet som anger

[7] Information till referensgrupper. 2026-06-25.

beloppsgränsen. Enligt riktlinjerna ska upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen handläggas av upphandlingsverksamheten.

I kommunstyrelsens delegationsordning anges det att enhetschef och upphandlingsstrateg har delegation på att fatta beslut om att teckna avtal/beställning efter genomförd direktupphandling. Enligt delegationsordningen ska samtliga beslut som har fattats med stöd av delegering anmälas till nämnden. Det uppges vid intervju att sådana beslut, generellt sett, inte anmäls till kommunstyrelsen. Däremot ska delegationsbeslut kring direktupphandlingar anmälas löpande om de har fattats av upphandlingsverksamheten. Detta kan till exempel avse direktupphandlingar av mer komplex karaktär.

Enligt riktlinjer för upphandling och inköp ska dokumentation av direktupphandlingar över 100 tkr ske i enlighet med rutin för direktupphandling[8]. Vi har tagit del av en skärmbild som visar på att rutinen finns publicerad på kommunens intranät. Enligt rutinen bör minst tre leverantörer tillfrågas om det beräknade värdet överstiger 100 tkr. Om särskilda skäl finns kan färre leverantörer tillfrågas. Vid sådana fall ska detta dokumenteras. Dokumentationen av direktupphandlingen ska diarieföras tillsammans med avtal/beställning och anbud i kommunens ärendehanteringssystem. Det finns en mall för dokumentation av direktupphandlingar.

6.1.5 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** har säkerställt att det finns en tydlig och dokumenterad styrning och organisering av inköps- och upphandlingsprocessen.

Vår bedömning baseras bland annat på att kommunstyrelsen har beslutat om att anta kommunövergripande riktlinjer för arbetet med inköp och upphandling. Vi bedömer att riktlinjerna är överensstämmande med de mål och den inriktning för verksamheten som anges i kommunfullmäktiges policy. Vi bedömer att riktlinjerna tydliggör roll- och ansvarsfördelning i förberedelse, upphandling och realisering av avtal. Kommunstyrelsen har även delegerat till tjänstepersoner att fatta beslut om att teckna avtal efter genomförd upphandling i egen regi. Vad gäller avrop från ramavtal bedömer vi att den dokumenterade styrningen endast delvis är tillräcklig. Enligt kommunstyrelsens riktlinjer är befogenheten att göra inköp överensstämmande med tilldelad budget. Samtidigt framgår det av kommunstyrelsens delegationsordning att enhetschef har delegation på att besluta om avrop från befintliga ramavtal. En otydlig reglering av rätten att göra avrop riskerar bland annat att leda till bristande regelefterlevnad och ekonomiska förluster. Utöver att vi bedömer att rätten att göra avrop från ramavtal behöver tydliggöras kan vi konstatera att samtliga beslut som fattas i enlighet med delegationsordningen inte anmäls till kommunstyrelsen. Detta kan leda till bristande regelefterlevnad, otillräcklig uppföljning och kontroll samt ökade risker för felaktiga inköp och ekonomiska förluster.

[8] Rutin direktupphandling. 2026-02-19.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen har beslutat om att fastställa riktlinjer för direktupphandlingar. Vi bedömer att riktlinjerna är överensstämmande med lagstiftningens krav på dokumentation.

6.2 SYSTEMATISKT ARBETE FÖR ATT IDENTIFIERA RISKER/BRISTER

6.2.1 Kontroller i den löpande förvaltningen

Det framförs vid intervju att en extern kreditupplysningstjänst[9] används för att kontrollera eventuella förändringar hos upphandlade leverantörer under avtalstiden. Om det sker förändringar i angivna parametrar som till exempel skuldsaldo skickas det automatiskt en avisering om detta.

Ett systemstöd för leverantörsbevakning[10] används även för kontroll av varje enskild utbetalning. Det uppges vid intervju att det skickas en rapport för varje utbetalning om huruvida det finns något avvikande i givna parametrar som till exempel momsregistrering eller skulder.

Det uppges vid intervju att det genomförs löpande kontroller i ekonomisystemet i syfte att identifiera områden som är i behov av avtal. Genomförandet av kontrollerna finns inte beskrivet i någon skriftlig rutin. Det beskrivs vid intervju att kontrollerna genomförs med jämna mellanrum eller på förekommen anledning. Resultatet av kontrollerna sammanställs inte på något formaliserat sätt.

6.2.2 Plan för intern kontroll

Kommunstyrelsens plan för intern kontroll för år 2026[11] består både av kommunövergripande kontrollmoment samt kontrollmoment för respektive avdelning. Kommunserviceavdelningen har inkluderat ett flertal kontrollmoment med bäring på upphandling:

1) Avtalstrohet: ska kontrolleras genom stickprov.
2) Efterannonsering: granskning av samtliga upphandlingar som annonserats i den europeiska databasen.
3) Ej dokumenterade inköp till ett värde över 100 tkr: ska kontrolleras genom stickprov.

I den föregående riskanalysen fanns även risk för att utbetalning sker till oseriösa leverantörer. Risken bedömdes vara möjlig att inträffa samt medföra kännbara konsekvenser. Det beslutades att acceptera risken. Det vill säga att inte hantera den inom ramen för plan för intern kontroll för år 2026. Det framförs vid intervju att risken bedöms följas upp inom ramen för kreditupplysning och system för leverantörsbevakning. Genomförandet av sådana kontroller finns inte dokumenterat i skriftliga rutiner.

Vid granskningens genomförande hade plan för intern kontroll år 2026 ännu inte följts upp av kommunstyrelsen.

[9] Creditsafe.
[10] Inyett.
[11] Intern kontrollplan 2026. Kommunstyrelsen 2026-02-02, § 30.

Risker kopplat till avtalstrohet samt efterannonsering var även inkluderade i kommunserviceavdelningens interna kontrollplan för år 2025[12]. Enligt uppföljningen[13] av kontrollmomenten identifierades avvikelser kopplat till avtalstrohet. Inga avvikelser identifierades vid kontroll av efterannonsering. Det framgår inte av uppföljningen om några åtgärder vidtagits med anledning av identifierade avvikelser. Däremot har vi tagit del av ett arbetsdokument kring genomförda kontroller. Av detta framgår att de åtgärder som vidtagits var kontakt med närmsta chef. Det uppges vid intervju att en annan åtgärd som vidtagits med anledning av kontrollerna var utarbetande av en digital utbildning, vilken beskrivs mer utförligt i avsnitt 6.4.2.

6.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** har tillsett att det bedrivs ett systematiskt arbete för att identifiera och hantera risker/brister i inköps- och upphandlingsprocessen.

Vår bedömning baseras bland annat på att kommunstyrelsen har inkluderat ett flertal risker med bäring på inköp och upphandling i sin plan för intern kontroll. Vår bedömning är att riskerna är ändamålsenliga sett till generella risker inom området. Därutöver har kommunen ett flertal systemlösningar som främjar möjligheten att identifiera avvikelser hos leverantörer. Däremot bedömer vi att systemlösningarna och kontrollerna i kontrollplanen inte skapar möjligheter till att identifiera och hantera förekomst av otillåtna direktupphandlingar. Muntliga uppgifter gör gällande att det genomförs löpande kontroller i ekonomisystemet i syfte att identifiera områden som är i behov av avtal. Eftersom processen inte har formaliserats i en skriftlig rutin finns en risk att kontrollernas förekomst, utformning och kvalitet blir beroende av enskilda medarbetares kunskap och arbetssätt.

Vi bedömer att det finns en risk för att otillåtna direktupphandlingar inte identifieras eller hanteras i tid när befintliga kontroller och systemstöd inte är utformade för att fånga sådana avvikelser.

[12] Intern kontrollplan 2025. Kommunstyrelsen
[13] Uppföljning internkontroll 2025. Kommunstyrelsen 2026-02-02, § 29.

6.3 GENOMFÖRANDE AV UPPHANDLINGAR OCH INKÖP

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för våra iakttagelser kopplat till registeranalysen samt stickprovskontrollerna.

6.3.1 Registeranalys

Vi har tagit del av kommunens leverantörsreskontra för perioden första juni år 2025 till och med sista maj år 2026. Utifrån leverantörsreskontran har vi sammanställt det totala beloppet respektive leverantör har fakturerat kommunen under den utvalda perioden.

Av vår sammanställning framgår att 52 leverantörer har fakturerat kommunen 700 tkr eller mer under den utvalda perioden. Vi har därefter exkluderat leverantörer som till exempel andra kommuner och statliga myndigheter. Kvarvarande leverantörer i sammanställningen har sedan jämförts mot erhållen avtalskatalog. Leverantörer som återfinns i erhållen avtalskatalog har exkluderats.

Efter exkludering av undantag och leverantörer med avtal kvarstod inköp från 17 leverantörer. Vi har bett kommunen att återkomma med förklaringar avseende inköpen från de kvarvarande leverantörerna. Till exempel om det finns ett gällande avtal med leverantören men som inte har registrerats i avtalskatalogen.

Utifrån förklaringar och erhållna underlag från kommunen har vi kunnat godkänna inköp från 16 av de kvarvarande leverantörerna. Därefter kvarstår inköp från en leverantör, vilket vi bedömer riskerar att utgöra en otillåten direktupphandling.

6.3.2 Genomförda upphandlingar, inköp och uppföljning

Vi har valt ut tre ramavtal från erhållen avtalskatalog. Urvalet var baserat på en övergripande riskbedömning, det vill säga kategorier med förhöjd risk inom något av hållbarhetsområdena ekonomi, klimat/miljö eller sociala förhållanden. Andra urvalskriterier innefattar ekonomiska risker kopplade till stora inköpsvolymer eller välfärdsbrottslighet, till exempel arbetslivskriminalitet.

Inom ramen för stickprovskontrollen har vi begärt ut de tio första fakturorna från respektive avtal från och med första juni år 2025. I kontrollen har vi kontrollerat om inköpet omfattas av avtalet och om priset är korrekt utifrån gällande avtal. I respektive faktura har vi kontrollerat den första fakturaraden.

Inom ramen för stickprovskontrollen av de tre utvalda avtalen har vi kontrollerat om det har genomförts kontroller/uppföljningar av avtal i syfte att säkerställa följsamhet till angivna krav. Vi har begärt underlag som påvisar att sådana kontroller/uppföljningar har genomförts.

Avtal 1 - Livsmedel

Upphandlingen avser ett ramavtal avseende livsmedel och är genomfört genom öppet förfarande.

Av 15 kontrollpunkter i upphandlingsprocessen har vi identifierat två avvikelser. Identifierade avvikelser avser om konkurrensen har tagits tillvara samt om efterannonsering

är korrekt utförd. Endast två inkomna anbud tyder på att konkurrensen på den aktuella marknaden inte har tagits tillvara.

Vi har tagit del av tio fakturor. Vi bedömer att inköpen i samtliga fakturor omfattas av avtalet och har skett till ett korrekt pris.

Vad gäller uppföljning av ställda krav har vi tagit del av underlag från uppföljningsmöten med leverantören under avtalstiden.

Avtal 2 – Yrkes- och arbetskläder

Upphandlingen avser ett ramavtal avseende yrkes- och arbetskläder och är genomfört genom öppet förfarande. Upphandlingen är genomförd av inköpscentralen ADDA.

Vi har endast tagit del av underlag för att kunna genomföra sju av de 15 kontrollpunkter i upphandlingsprocessen. Då kommunen har begärt ut underlag från ADDA har inköpscentralen svarat att de inte lämnar ut underlag som inte finns publikt publicerade. Vad gäller de sju kontrollpunkter vi kunnat genomföra har vi inte identifierat några avvikelser.

Vi har tagit del av tio fakturor. Vi bedömer att inköpen i samtliga fakturor omfattas av avtalet. Däremot kan vi inte hitta inköpt vara i erhållen prislista i fyra av fakturorna. I övriga sex fakturor är priset för högt jämfört med erhållen prislista. Det uppges vid intervju att den erhållna prislistan är den senast gällande.

Vad gäller uppföljning av ställda krav har vi inte tagit del av underlag som påvisar att sådana kontroller/uppföljningar har genomförts. Det uppges vid intervju att sådana typer av kontroller eller uppföljningar har genomförts av ADDA. Då kommunen har begärt ut underlag från ADDA har inköpscentralen svarat att de inte lämnar ut underlag som inte finns publikt publicerade.

Avtal 3 - Hantverkstjänster

Upphandlingen avser ett ramavtal avseende hantverkstjänster för elarbeten och är genomfört i enlighet med 19 kap. LOU.

Av 15 kontrollpunkter i upphandlingsprocessen har vi inte identifierat några avvikelser.

Vi har tagit del av tio fakturor. Vi bedömer att inköpen i åtta av fakturorna omfattas av avtalet. I två av fakturorna kan vi inte utläsa vad inköpet består av. Vi bedömer att priserna i två av fakturorna är korrekta utifrån avtalet. Vad gäller övriga fakturor kan vi inte bedöma om priset är korrekt. Av ramavtalet framgår det att ingående material i verksamheten ska faktureras utifrån entreprenörens nettopris, inklusive framförhandlade leverantörsrabatter och bonusar. Sådana uppgifter framgår inte av erhållna fakturor.

Vi har tagit del av underlag som påvisar att det sker en bevakning av leverantören genom externa systemstöd och kreditupplysning. Utöver detta har vi inte tagit del av underlag som visar att det genomförs andra kontroller/uppföljningar av leverantören eller följsamheten till avtalsvillkoren.

6.3.3 Direktupphandlingar

Inom ramen för denna granskning har vi slumpmässigt valt ut tio inköp över 100 tkr från leverantörsreskontran där vi inte har kunnat identifiera leverantören i erhållen avtalskatalog. Syftet med granskningen var att kontrollera huruvida inköpen har dokumenterats. Vi har bedömt om dokumentationen är tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Tre av inköpen har exkluderats med anledning av att kommunen haft avtal med leverantören men som inte fanns publicerade i den versionen av avtalskatalogen vi tog del av. De sju kvarvarande inköpen var direktupphandlingar.

För fyra av de sju direktupphandlingarna saknas skriftliga underlag.

Av de tre kvarvarande direktupphandlingarna har vi bedömt att dokumentationen för en av dem är tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. För en annan har vi bedömt att dokumentationen i allt väsentligt är tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Vi har inte tagit del av underlag som anger anledningen till genomförandet samt det uppskattade värdet. I den kvarvarande direktupphandlingen har vi endast tagit del av offertförfrågan och erhållen offert.

6.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** har säkerställt att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt samt att avtalsefterlevnaden är god.

Vår bedömning baseras på att vi identifierat inköp från en leverantör som riskerar att utgöra en otillåten direktupphandling. Vid förekomst av otillåtna direktupphandlingar riskerar kommunen bland annat att tilldelas en upphandlingsskadeavgift av Konkurrensverket. Utöver detta riskerar även förekomst av otillåtna direktupphandlingar att skapa en förtroendeskada.

I granskningen av genomförda upphandlingar noterar vi avvikelser för två av tre granskade avtal. Avvikelserna för ett av avtalen handlar om konkurrens och efterannons. Avvikelserna i det andra avtalet beror på att vi inte erhållit underlag för att kunna genomföra kontrollerna. I vår kontroll av fakturor kopplat till de upphandlade ramavtalen har vi identifierat ett flertal avvikelser kopplat till två av avtalen. Vi bedömer att dokumentationen i avtalsuppföljningen är bristande då vi endast har tagit del av uppföljningsunderlag för ett av de tre avtalen. Utöver den uppenbara risken för bristande följsamhet till lagstiftning riskerar en utebliven avtalsuppföljning att försämra kommunens möjlighet till kontroll av avtalsvillkoren.

Vad gäller kontroll av direktupphandling kan vi konstatera att det saknades dokumentation för ett flertal av de direktupphandlingar som ingick i vårt urval.

Vi vill framhålla att vår stickprovskontroll är baserad på ett mindre urval och är således inte representativ för samtliga inköp och upphandlingar i kommunens verksamhet.

6.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

6.4.1 Information

Vi har tagit del av en skärmbild från kommunens intranät som visar på information kopplat till upphandling och inköp. Det finns även en länk till kommunens avtalskatalog. Av informationen på intranätet framgår det att avtalade leverantörer samt avtalade varor och tjänster finns angivna i katalogen. På intranätet finns det även en länk till en introduktion och vägledning för avtalskatalogen[14]. Av introduktionen och vägledningen framgår bland annat information för hur avtalskatalogen kan hittas på intranätet samt hur avtal kan sökas i katalogen.

Av skärmbilden från intranätet framgår att kommunen har ett digitalt forum för informationsdelning kopplat till avtal. Till exempel om ett nytt avtal ska implementeras. Vi har även tagit del av en skärmbild som visar på att det till exempel är möjligt för medlemmar att ställa frågor i forumet. Det uppges vid intervju att samtliga medarbetare har tillgång till detta forum.

6.4.2 Utbildning

Det anges vid intervju att det har lanserats en digital utbildning om inköp och upphandling under våren år 2026. Vi har tagit del av skärmbilder från utbildningens sida på intranätet där det anges att utbildningen är anpassad för både beställare och chefer. Utbildningen ska bland annat beröra vad en upphandling/direktupphandling är för något samt hur beställningar genomförs. Efter genomförd utbildning ska deltagarna genomföra ett kunskapstest. Vid avklarat test erhåller deltagaren ett diplom. Kommunledningsgruppen har beslutat att samtliga enhets- och avdelningschefer ska genomgå utbildningen.[15] I ett senare skede ska även beställare genomföra den. Det uppges vid intervju att tidsfristen för chefernas genomförande är årsskiftet 2026/2027. När en individ har klarat kunskapstestet får inköpsstrateg en notifiering via mejl om detta. Inköpsstrateg kan även sammanställa vilka som genomfört utbildning. Vi har tagit del av en skärmbild från systemet som visar på en sådan sammanställning.

Det framförs vid intervju att det är planerat att integrera den digitala utbildningen i introduktionsprocessen för nya medarbetare. Vid granskningens genomförande var den nya introduktionsrutinen under utarbetande.

Vi har tagit del av ett exempel på ett bildspel från en utbildning som genomförts med chefer. Bildspelet behandlar bland annat processen för upphandling, avtalsdatabasen samt styrande dokument. Det anges vid intervju att denna utbildning har ersatts av den digitala utbildningen. Däremot kan inköpsstrateg genomföra en fysisk utbildning vid förfrågan. Vid

[14] Introduktion och vägledning avtalskatalog. Datering saknas.
[15] Kommunledningsgruppen 2026-06-10.

sådana tillfällen utarbetas utbildningsmaterialet utifrån den enskilda gruppens eller individens behov.

6.4.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har säkerställt att inköpare tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa lag- och regelefterlevnad.

Vår bedömning baseras på att information om nya, förändrade och utgångna avtal kan publiceras på ett forum som samtliga medarbetare har tillgång till.

Vi bedömer att den införda utbildningen med tillhörande kunskapstest utgör en ändamålsenlig kontrollåtgärd. Däremot bedömer vi att kommunen bör koppla behörighet att genomföra avrop och direktupphandlingar till genomförd utbildning och godkänt kunskapstest. Kravet bör omfatta samtliga personer som i praktiken genomför eller ansvarar för inköp. Vi bedömer att risken för felaktiga inköp och bristande följsamhet till styrande dokument ökar om medarbetare genomför avrop och direktupphandling utan verifierad kunskap om upphandlingslagstiftning och interna bestämmelser.

6.5 Uppföljning och utvärdering

Det framförs vid intervju att det inte genomförs någon samlad uppföljning av kommunens totala inköp och upphandlingar. Däremot ska det allmänna utskottet informeras en gång per halvår kring genomförande och kommande upphandlingar. Informationen ska även kunna inkludera information om till exempel ändringar i lagstiftning. Vi noterar till exempel att utskottet blivit informerade om upphandlingsverksamheten i augusti år 2026.[16] Utskottet har bland annat blivit informerade om slutförda, pågående och kommande upphandlingar. Utöver detta blev utskottet informerade om införandet av digital utbildning inom området samt den nya upphandlingsorganisationen.

[16] Verksamhetsfördjupning: upphandling. Allmänna utskottet 2026-08-24, § 91.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** utvärderar inköps- och upphandlingsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Vår bedömning baseras på att kommunstyrelsen inte genomför någon systematisk uppföljning och utvärdering av inköps- och upphandlingsprocesserna. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver följa upp processerna för att kunna säkerställa följsamhet till kommunfullmäktiges policy för upphandling och inköp. En sådan uppföljning kan till exempel bestå av indikatorer som har bäring på policyns mål och inriktning samt vad som anges i kommunstyrelsens egna riktlinjer inom området. Däremot har kommunstyrelsen inkluderat ett flertal risker med bäring på inköp och upphandling i sin plan för intern kontroll, vilket utgör en uppföljning och utvärdering av delar av processerna. Därutöver har kommunstyrelsens allmänna utskott följt upp enskilda upphandlingar.

En begränsad uppföljning och utvärdering av inköps- och upphandlingsprocessen skapar försämrade möjligheter för kommunstyrelsen att identifiera brister i processerna och således även möjligheten att vidta förbättringsåtgärder.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingar och inköp, inklusive direktupphandlingar, genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument, samt om avtalshantering och intern kontroll på området är tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer att upphandlingar och inköp, inklusive direktupphandlingar, genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument, samt om avtalshantering och intern kontroll på området är tillräcklig.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra vem/vilka som är behöriga att göra avrop från ramavtal samt direktupphandlingar, se avsnitt 6.1.5.
- Säkerställa att det bedrivs ett systematiskt arbete som syftar till att identifiera och hantera förekomst av otillåtna direktupphandlingar, se avsnitt 6.2.3.
- Tillse att medarbetare som gör avrop från ramavtal och direktupphandlingar har verifierad kunskap om upphandlingslagstiftning och interna bestämmelser, se avsnitt 6.4.3.
- Följa upp och utvärdera inköps- och upphandlingsprocesserna på ett systematiskt sätt, se avsnitt 6.5.1.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Flodin

Certifierad kommunal revisor

Lisa Åberg

Certifierad kommunal revisor/kvalitetssäkrare

Liam Alldén

Verksamhetsrevisor

8 BILAGOR

8.1 STICKPROVSKONTROLL AV RAMAVTAL

Kontrollpunkter	Ramavtal 1	Ramavtal 2	Ramavtal 3
1. Korrekt förfarande	Ja. Öppet förfarande.	Ja. Öppet förfarande.	Upphandling enligt kap. 19 LOU.
2. Annonseringen av upphandlingen har skett på ett korrekt sätt.	Ja. Mer än 30 dagar.	Ja. Mer än 30 dagar.	Ja. 29 dagar.
3. Takvolym framgår	Ja.	Ja.	Ja.
4. Tydliga kvalificeringskrav har ställts: ekonomi	Ja.	Ja.	Ja.
5. Tydliga kvalificeringskrav har ställts: teknisk och yrkesmässig	Ja.	Ja.	Ja.
6. Tydliga utvärderingskriterier och hur de ska tillämpas har angivits.	Ja. Lägst pris.	Ja. Pris och två kvalitetskriterier.	Ja. Lägst pris.
7. Tidsfristen för att inkomma med anbud har följts.	Ja.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
8. Inkomna anbud har öppnats av två personer och att det finns en bestyrkt förteckning över anbuden.	Ja.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
9. Inkomna anbud har utvärderats tydligt och i enlighet med upphandlingsdokumentationen.	Ja.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
10. Referenser har kontrollerats och (om tillämpligt) utvärderats	Ja.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
11. Har lagstiftning i övrigt följts och är dokumentationen över upphandlingen tillräcklig för att motivera alla beslut i processen?	Ja.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
12. Konkurrensen har tagits tillvara	Nej. Två inkomna anbud.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
13. Finns tilldelningsbeslut	Ja.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.
14. Är avtal tecknat i enlighet med villkoren i upphandlingen?	Ja.	Ja.	Ja.
15. Är efterannonsering korrekt utförd?	Nej. Underlag saknas.	Inte tagit del av efterfrågade underlag.	Ja.