

Granskning av inköp, upphandling och avtalshantering

Sollentuna kommun

Januari 2026



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollentuna kommun genomfört en granskning av inköp, upphandling och avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Är organisationen ändamålsenlig?	Ja	
Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, inköp samt avtalshantering och efterlevs dem?	Delvis	
Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Delvis	
Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar och avtal?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa fullständig dokumentation vid direktupphandlingar, särskilt när beloppen överstiger gränsen för dokumentationsplikt, för att stärka transparens och intern kontroll. Med 'fullständig dokumentation' avses att kommunstyrelsen, inom sitt övergripande uppföljningsansvar, säkerställer att dokumentationsplikten enligt LOU följs av samtliga nämnder och förvaltningar. Det innebär inte att dokumentationen ska finnas hos inköpsenheten, utan att den ska vara diarieförd hos ansvarig nämnd i enlighet med gällande rutiner.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att verka för att öka konkurrensutsättningen vid direktupphandlingar, så att fler leverantörer ges möjlighet att lämna anbud och därmed minska risken för bristande affärsmässighet och otillåtna undantag.

- Kommunstyrelsen rekommenderas att vidareutveckla rutiner och processer för att följa upp avtalstrohet, så att det inte enbart är leverantörstroheten som mäts, utan även att rätt varor och tjänster köps på avtalen och till rätt pris.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att stärka den systematiska uppföljningen av upphandlingar och avtal, genom att tydligare integrera dessa frågor i ordinarie rapportering och protokoll, samt säkerställa att uppföljningen omfattar hela kommunkoncernen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
Rekommendationer.....	2
Inledning	5
Bakgrund.....	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Organisation.....	7
Iakttagelser.....	7
Bedömning.....	9
Riktlinjer, rutiner och processer	10
Iakttagelser.....	10
Bedömning.....	13
Avtalstrohet	14
Iakttagelser.....	14
Bedömning.....	16
Uppföljning	17
Iakttagelser.....	17
Bedömning.....	18
Samlad bedömning.....	19
Rekommendationer.....	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Under åren 2018–2020 genomfördes granskningar och uppföljande granskningar av inköp och upphandling där den samlade bedömningen var att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning hade ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp som säkerställde en effektiv inköpsverksamhet, men att utvecklingsområden förelåg. Bland annat konstaterades att kommunen gjorde många mindre inköp från ett stort antal leverantörer.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Är organisationen ändamålsenlig?
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, inköp samt avtalshantering och efterlevs dem?
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
4. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar och avtal?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Kommunallag (2017:725)

- 6 kap. 1§. (Styrelsens uppgifter) (Revisionsfråga 1).

- 6 kap. 6§. (Verksamhet ska bedrivas i linje med mål och riktlinjer) (Revisionsfråga 2 och 3).
- 6 kap. 11§. (Styrelsens uppföljningsansvar) (Revisionsfråga 4).

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

- 12 kap. 14§, 19 a kap. 11§, 12 kap. 17§, 19 a kap. 12§ (dokumentationsplikt och bevarande av handlingar)
- 19 a kap. 15§ (Riktlinjer för direktupphandling)
- 5 kap. 11§ (Varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas)
- Överstigande av direktupphandlingsgränsen (LOU, 19a kap. 2§)
- Återkommande köp utanför avtal (LOU, 5 kap. 11§)
- Avtalslängd över 4 år (LOU 7 kap. 2§).

Kommunens riktlinjer/policys inom område

Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2025 och till kommunstyrelsens ansvar i huvudsak. Granskningen har utgått från dokumentation hos inköpsenheten. Respektive nämnds diarium i Ciceron har inte kontrollerats. Detta innebär att ytterligare dokumentation kan finnas hos nämnderna.

Metod

- Intervju med ansvariga avseende upphandling och inköp:
 - Inköpschef
 - Uppföljningsstrateg
 - Affärsutvecklare
- Granskning och analys av relevanta styrande dokument. Därtill har en protokollsgranskning avseende år 2024–2025 gjorts.

En registeranalys genomförs där en genomgång av avtalsdatabas och leverantörsreskontra görs för att upptäcka riskområden. En fördjupad granskning görs av två annonserade upphandlingar och 14 direktupphandlingar har gjorts. Vidare har vi också gått igenom tre fakturor från två avtal samt fakturor från dokumenterade direktupphandlingar för att kontrollera avtalstroheten.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwCs interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?

Iakttagelser

Kommunstyrelsens ansvar och organisation

Kommunstyrelsen har enligt reglementet (KS 2025-06-12 § 65) det övergripande ansvaret för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning, vilket omfattar samordning, planering och uppföljning av kommunens verksamheter. Detta ansvar är särskilt tydligt när det gäller inköp och upphandling, där styrelsen fungerar som kommunens centrala upphandlingsenhet och ansvarar för samordningen av samtliga upphandlingar.

Tidigare granskningar revisionen gjort inom området inköp och upphandling har visat att det funnits behov av att förtydliga roller och ansvar inom kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Särskilt i granskningen år 2020 lyftes detta som ett utvecklingsområde, då otydligheter kring ansvarsfördelning kunde leda till brister i intern kontroll och effektivitet. Som en direkt följd av dessa iakttagelser har kommunen genomfört en processkartläggning, där arbetsflöden och ansvarsområden har analyserats och tydliggjorts. Detta har lett till att rollerna idag är mer definierade och att ansvarsfördelningen är klarare, vilket uppges stärka både kontrollen och samarbetet inom organisationen.

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av den gällande inköps- och upphandlingspolicyn för Sollentuna kommun (KF 2021-10-21 § 125), som omfattar både nämnder och helägda bolag. Policyn tydliggör att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att kommunens mål uppfylls och att resurser används effektivt. Kommunstyrelsen ska utfärda nödvändiga regler som gäller för hela den kommunala organisationen, medan de helägda bolagen fastställer egna regler inom ramen för policyn, i tillämpliga delar samstämmiga med kommunens regler.

Enligt reglerna för inköp och upphandling ansvarar kommunstyrelsen för att hålla e-handelssystemet uppdaterat, ansluta leverantörer och avtal samt utbilda behöriga beställare i elektroniska beställningar. I tidigare granskningar, särskilt år 2020, framkom att kommunens digitala stöd för inköpsprocessen behövde utvecklas för att säkerställa bättre kontroll och ökad effektivitet. Revisionen pekade på att befintliga system och rutiner inte fullt ut stödde en transparent och strukturerad hantering av inköp och upphandling. Som ett resultat av dessa iakttagelser har kommunen under de senaste åren fortsatt att investera i och förbättra sina digitala verktyg. Idag är dessa system mer integrerade och anpassade till verksamhetens behov, vilket har lett till att både kontrollen och effektiviteten i inköpsprocessen har stärkts jämfört med situationen före år 2020.

Nämndernas ansvar och samverkan

Varje nämnd och bolag ansvarar för sitt inköpsbehov och fattar beslut om upphandling på behörig nivå. Sollentuna kommun ska, i likhet med tidigare år, samverka både internt och med andra kommuner, myndigheter och organisationer för att uppnå kostnadseffektiva och hållbara inköp och upphandlingar.

De helägda bolagen ska så långt som möjligt delta i denna samordning. I tidigare granskningar, har det framkommit att de helägda bolagen inte alltid deltog aktivt i kommunens samordnade upphandlingar, vilket identifierades som ett utvecklingsområde. Revisionen har återkommande lyft vikten av att bolagen involveras för att uppnå bättre affärsmässiga villkor och ökad effektivitet. Till skillnad från situationen tidigare år visar den uppföljande granskningen 2023 att bolagens deltagande i gemensamma ramavtalsupphandlingar har ökat., vilket är en utveckling som särskilt uppmärksammades i den uppföljande granskningen 2023, där bolagens ökade deltagande i gemensamma ramavtalsupphandlingar noterades.

Ett användarfokus och väl analyserade behov ska ligga till grund för all upphandling. Varje nämnd ansvarar för att kartlägga sina behov, kravställa efterfrågade varor, tjänster eller entreprenader samt ha kännedom om marknaden. Behovets omfattning ska beräknas utifrån totalkostnad, inklusive inköp, drift och avveckling. Vid avrop från ramavtal med förnyad konkurrensutsättning ska nämnden uppdra åt kommunens inköpsfunktion att genomföra processen. För samhällsbyggnadsverksamheten sker detta i samråd mellan nämnden och inköpsfunktionen.

Nämnderna ansvarar för att alla inköp mot leverantörer och avtal som är anslutna till e-handelssystemet sker elektroniskt. En systematisk uppföljning av ingångna avtal säkerställer att kvalitet och pris håller avtalad nivå, att skattemedel används effektivt och att relationen mellan köpare och leverantör är affärsmässig. Alla nämnder ansvarar för uppföljning av sina egna ramavtal och kontrakt samt avrop och förlängningar. Detta är ett område där, till skillnad från granskningen 2020, uppföljningen har blivit mer systematisk och omfattande, vilket även bekräftas i 2023 års rapport.

Vid brott mot upphandlingslagstiftningen kan ansvarig nämnd bli skyldig att betala upphandlingsskadeavgift eller skadestånd, inklusive rättegångskostnader. Vid överprövningar ansvarar respektive nämnd för kostnader och rättstvister inom sitt ansvarsområde.

Inköps- och upphandlingsfunktionen

Kommunstyrelsen har en särskild funktion för inköp och upphandling (KS 2021-10-11 § 185) med uppdrag att:

- Ansvara för upphandling av kommungemensamma avtal (ramavtal/kontrakt) och samordning av kommunens upphandlingsbehov.
- Genomföra upphandling av specifika objekt på uppdrag av ansvarig nämnd.
- Vara ett stöd till nämnderna i inköps- och upphandlingsfrågor.
- Bidra till ökad kunskap om goda affärer.
- Arbeta både strategiskt och taktiskt för att stärka kommunens kontroll över inköpsprocessen.

Den centrala inköps- och upphandlingsfunktionen utfärdar tillämpningsanvisningar och fungerar som stödfunktion vid upphandlingar enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Kommunens medarbetare ska vara delaktiga i att policyn och tillhörande regler efterlevs samt känna till och använda gällande avtal. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs, och inköpsfunktionen tar löpande fram uppgifter om

leverantörstrohet för respektive nämnd. Vid tidigare granskningar, särskilt 2019, konstaterades att kommunen hade etablerade rutiner för uppföljning och kontroll, men att det fanns utrymme för ytterligare utveckling för att säkerställa en mer systematisk och effektiv uppföljning av avtal och inköp. Sedan dess har kommunen fortsatt att arbeta aktivt med att förbättra dessa rutiner. Idag är uppföljningsarbetet mer strukturerat och omfattande, vilket enligt intervjuade innebär att både avtalstrohet och kvaliteten i uppföljningen har stärkts jämfört med tidigare år.

Kommunen ska eftersträva att teckna kommungemensamma avtal där behov finns hos flera nämnder, och samtliga bolag ska alltid tillfrågas om intresse att delta vid upphandling. Information om kommande upphandlingar publiceras löpande på kommunens webbplats. Ramavtal för frekvent köpta varor och tjänster ska alltid användas.

Sollentuna kommun har infört elektronisk handel för att öka avtalstroheten och skapa en effektiv och korrekt inköps- och fakturahanteringsprocess. Beställningar ska ske elektroniskt via e-handelssystemet när leverantören eller avtalet är anslutet. Inköpsfunktionen ansvarar för avtalsuppföljning av kommungemensamma ramavtal och förlängningar, och arbetet sker enligt kommunens rutin för avtalsförvaltning. Funktionen säkerställer, i samarbete med Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, att alla som utför uppdrag för kommunen sköter redovisning och betalning av skatter och avgifter. Uppföljning av privata utförare sker enligt kommunens program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata aktörer.

Bedömning

Är organisationen ändamålsenlig?

Ja.

Bedömningen baserar vi på att kommunstyrelsen enligt gällande reglemente har ett tydligt och övergripande ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning, inklusive samordning, planering och uppföljning av inköp och upphandling. Vidare baserar vi bedömningen på att roller och ansvar har förtydligats genom processkartläggning, vilket har stärkt intern kontroll och samarbete jämfört med tidigare granskningar där otydligheter identifierades som en brist. Vi ser positivt på att digitala verktyg och system har utvecklats och integrerats, vilket har ökat kontrollen och effektiviteten i inköpsprocessen. Vi ser positivt på den utveckling som skett jämfört med tidigare års granskningar.

Riktlinjer, rutiner och processer

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, inköp samt avtalshantering och efterlevs dem?

Iakttagelser

Riktlinjer, rutiner och processer

Vi har inom ramen för granskningen erhållit följande:

- **Inköps- och upphandlingspolicy för Sollentuna kommun (KF 2021-10-21 § 125)** - Anger de övergripande principerna och målen för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Policyn omfattar bland annat krav på hållbar utveckling, rättvisa och öppna processer, samt att verksamheten ska bedrivas i enlighet med Agenda 2030 och gällande lagstiftning
- **Regler för inköp och upphandling i Sollentuna kommun (KS 2021-10-11 § 185)** - Preciserar ansvarsfördelning, lagkrav och detaljerade rutiner för hela inköpsprocessen – från behovsanalys till genomförande och uppföljning. Innehåller även regler för direktupphandling, ramavtal, elektronisk handel, avtalsförvaltning och sanktioner
- **Regler för kontroll av ekonomiska transaktioner (KS 2025-04-07 § 46)** - Beskriver rutiner och krav för att säkerställa korrekt och säker hantering av ekonomiska transaktioner inom kommunen
- **Regler för hållbarhetskrav vid inköp och upphandling i Sollentuna kommun (KS 2023-12-04 § 213)** - Ställer krav på att hållbarhetsaspekter ska beaktas vid alla inköp och upphandlingar, i linje med kommunens miljö- och hållbarhetsmål
- **Behörighet att underteckna handlingar för kommunstyrelsens räkning (KS 2025-04-07 § 52)** - Reglerar vem som har rätt att underteckna avtal och andra handlingar å kommunstyrelsens vägnar
- **Samarbetsavtal Stockholms inköpcentral** - Reglerar samverkan med Stockholms inköpcentral för att möjliggöra gemensamma upphandlingar och effektivare inköpsprocesser.
- **Inköpshandbok för Sollentuna kommun** - Ett praktiskt stöd med vägledningar, instruktioner och exempel för kommunens medarbetare i det dagliga inköps- och upphandlingsarbetet.

Enligt beskrivning i inköps- och upphandlingspolicy fastslår denna den yttre ram som gäller för Sollentuna kommuns nämnder och kommunens helägda bolag. Vi utläsa att policyn berör bland annat följande områden:

- Hållbar utveckling
- Lagefterlevnad

Av policyn framgår det att kommunkoncernens inköps- och upphandlingsverksamhet ska bedrivas utifrån målen i Agenda 2030 samt att krav på arbetsrättsliga villkor ska ställas i enlighet med gällande lagstiftning vid upphandlingar av tjänster och entreprenader.

Kommunkoncernens upphandlingar ska följa EU-rättens grundläggande principer. Det innebär att kommunkoncernen ska behandla alla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingarna genomförs på ett öppet sätt med hänsyn till den upphandlingssekretess som råder. Kommunkoncernens ambition är att upphandlingar ska genomföras på ett sätt så att små och medelstora aktörer har möjlighet att delta.

Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att kommunens mål uppfylls och att kommunens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Kommunstyrelsen samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen. Varje nämnd respektive bolag ansvarar för sitt inköpsbehov samt att beslut om att upphandla fattas på behörig nivå. Vidare framgår det av policyn att Sollentuna kommun ska samverka inom kommunen och med andra kommuner, myndigheter och organisationer i syfte att genomföra så kostnadseffektiva och hållbara inköp och upphandlingar som möjligt. Kommunens helägda bolag ska så långt som möjligt delta i samordningen.

I regler för inköp och upphandling preciseras ansvarsfördelningen och lagkraven, vi kan även utläsa följande områden:

- Anskaffningsprocessen (från det att behov uppkommit tills dess behov är tillgodosett).
- Direktupphandling
- Ramavtal
- Elektronisk handel
- Avtalsförvaltning
- Sanktioner

I likhet med granskningen år 2019 har kommunen fastställda rutiner och styrdokument som omfattar hela inköpsprocessen, från behovsanalys till uppföljning, vilka också har uppdaterats under de senaste åren.

Efterlevnad av riktlinjer, rutiner och processer

Inom ramen för granskningen har vi gjort ett stickprovsurval på 16 leverantörer där vi har efterfrågan antingen upphandlingsunderlag eller dokumentation för direktupphandling. Av stickproven avsåg två annonserade upphandlingar och resterande 14 direktupphandlingar. Av de 14 direktupphandlingarna fanns det hos inköpsenheten dokumentation för 7 direktupphandlingar. För de andra 7 har vi inte erhållit någon dokumentation. Det bör förtydligas att inköpsenheten endast diarieför direktupphandlingar där enheten själv medverkat. Respektive nämnd ansvarar för diarieföringen av sina direktupphandlingar i de egna diariet i Ciceron. Den dokumentation som inte återfunnits hos inköpsenheten kan således finnas registrerad hos ansvarig nämnd och har inte varit föremål för granskning.

Genomgången av underlagen från visar att dokumentationskraven i huvudsak efterlevs vid de direktupphandlingar som har ett ifyllt direktupphandlingsformulär. Exempelvis finns för upphandlingar av sociala tjänster och konsultstöd ifyllda blanketter som innehåller uppgifter om upphandlande myndighet, avtalsföremål, löptid, konkurrensutsättning och motivering till val av leverantör. I dessa fall har det tydligt framgått att konkurrens har prövats mot befintliga ramavtal och att undantag har motiverats utifrån synnerliga skäl, i enlighet med både kommunens instruktioner och LOU.

Vi noterar att konkurrensutsättning saknats i flera direktupphandlingar. Granskningen har dock inte omfattat en bedömning av i vilka specifika fall verksamheterna haft lagstadgad skyldighet att konkurrensutsetta, eller om undantag från konkurrens i vissa fall varit motiverade. Detta kan innebära att

avsaknad av konkurrens i vissa stickprov inte nödvändigtvis utgör en avvikelse. I flera fall har endast en leverantör kontaktats och tilldelats uppdraget, med motiveringen att det inte funnits någon annan leverantör inom ramavtal som kunnat möta behovet. Detta gäller exempelvis upphandlingar av boendetjänster, konsultstöd och tekniska tjänster, där det i dokumentationen anges att individens eller verksamhetens behov inte kunnat tillgodoses inom ramavtal och att undantag har tillämpats. När det gäller vissa delar har synnerliga skäl angetts medan det i andra fall enbart har hänvisats till brådska eller att leverantören varit insatt i frågan sedan tidigare.

Som tidigare nämnts saknas dokumentation helt för flera direktupphandlingar, trots att beloppen överstiger gränsen för dokumentationsplikt. Exempel på detta är upphandlingar av konsulttjänster, fastighetsrelaterade tjänster och anpassningstjänster, där ingen dokumentation återfunnits hos inköpsenheten, vilket dock inte innebär att dokumentation saknas i respektive nämnds diarium. Nedan följer en tabell som sammanfattar resultaten av stickproven:

Tabell 1 – Resultat av stickprov

Stickprov	Typ av vara/tjänst	Dokumentation	Konkurrensutsättning	Kommentar
Direktupphandling 1	Social omsorgstjänst	Ja	Nej	Endast en leverantör kontaktad; synnerliga skäl angivna
Direktupphandling 2	Daglig verksamhet	Ja	Nej	Endast en leverantör kontaktad; synnerliga skäl angivna
Direktupphandling 3	Bostad med särskild service	Ja	Nej	Brådska motiverad
Direktupphandling 4	Konsultstöd IT	Ja	Nej	Särskild kompetens
Direktupphandling 5	Konsultstöd skoladministration	Ja	Nej	Verksamhetskunskap
Direktupphandling 6	Fastighetsrelaterad tjänst	Nej	Nej	Ingen dokumentation hos inköpsenheten
Direktupphandling 7	Anpassningstjänst	Nej	Nej	Ingen dokumentation hos inköpsenheten
Direktupphandling 8	Tekniska konsulttjänster	Ja	Nej	Tidigare erfarenhet som skäl
Direktupphandling 9	Park- och naturtjänster	Ja	Ja	Förfrågan till tre leverantörer; ett anbud inkom
Direktupphandling 10	Konsultstöd utvärdering/förändringsledning	Ja	Nej	Särskild kompetens och brådska
Direktupphandling 11	Konsultstöd cheftjänster	Ja	Nej	Verksamhetskunskap och brådska
Direktupphandling 12	Fastighetsrelaterad tjänst	Nej	Nej	Ingen dokumentation hos inköpsenheten
Direktupphandling 13	Anpassningstjänst	Nej	Nej	Ingen dokumentation hos inköpsenheten
Direktupphandling 14	Konsultstöd	Nej	Nej	Ingen dokumentation hos inköpsenheten
Annonserad upphandling 1	Lokalvård	Ja	Ja	Utan anmärkning
Annonserad upphandling 2	Byggentreprenad	Ja	Ja	Utan anmärkning

Enligt kommunens regler och handläggningsrutiner ska inköpsenheten alltid kontaktas vid direktupphandlingar som överstiger beloppsgränsen, vid synnerliga skäl, eller när ramavtal saknas. Vidare anges att inköpsenheten ska bistå med rådgivning, kontroll av leverantörernas ekonomiska status och stöd vid förnyad konkurrensutsättning. I Inköpshandboken framgår att beställaren alltid ska kontrollera om avtal finns i avtalskatalogen och att inköpsenheten ska informeras om leverantörer inte kan leverera enligt avtal. Vid större eller mer komplexa upphandlingar, eller när beloppet överstiger 700 000 kronor, ska inköpsenheten kontaktas innan upphandlingen påbörjas.

Sedan granskningen år 2023 har möjligheten att analysera inköp från leverantörer under 100 000 kronor förbättrats genom införandet av IT-stöd, vilket underlättar uppföljning och analys. Dock kvarstår att inköpsrapporter inte omfattar de kommunägda bolagen, vilket även noterats i tidigare rapporter. Inköpsrapporterna omfattar enbart kommunens nämnder och inte de kommunägda bolagen. Inköpsenheten har i dagsläget inte uppdrag eller förutsättningar att ta fram motsvarande analyser för bolagen, eftersom dessa använder olika ekonomisystem och upphandlingsprocesser.

Bedömning

Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, inköp samt avtalshantering och efterlevs dem?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att Sollentuna kommun har fastställda och uppdaterade riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, inköp och avtalshantering, vilka regleras i kommunens inköps- och upphandlingspolicy (KF 2021-10-21 § 125), regler för inköp och upphandling (KS 2021-10-11 § 185), samt kompletterande styrdokument som regler för kontroll av ekonomiska transaktioner och hållbarhetskrav.]

Vidare baserar vi bedömningen på att kommunen har förbättrat sina rutiner och IT-stöd för uppföljning och analys av inköp, särskilt för mindre belopp, vilket underlättar kontroll och transparens jämfört med granskningarna som gjorts tidigare år. Vi ser positivt på att dokumentationskraven i huvudsak efterlevs vid direktupphandlingar där ifyllt direktupphandlingsformulär finns, och att konkurrens prövas mot befintliga ramavtal i enlighet med både kommunens instruktioner och LOU. Vi ser också positivt på att annonserade upphandlingar genomförs i enlighet med lag och riktlinjer.

Vi anser att det är en brist att dokumentation saknas helt för flera direktupphandlingar, trots att beloppen överstiger gränsen för dokumentationsplikt, och att konkurrensutsättning ofta saknas vid direktupphandlingar.

Avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

lakttagelser

Styrande dokument och rutiner

Som tidigare nämnts betonar policyn och handboken vikten av att inköp ska göras från upphandlade och gällande avtal, och att beställningar ska ske enligt de regler och rutiner som anges i avtalen. Det framgår även att det inte räcker att köpa från en avtalad leverantör – beställningen måste också ske på det sätt som avtalet föreskriver, exempelvis enligt rangordning eller genom förnyad konkurrensutsättning.

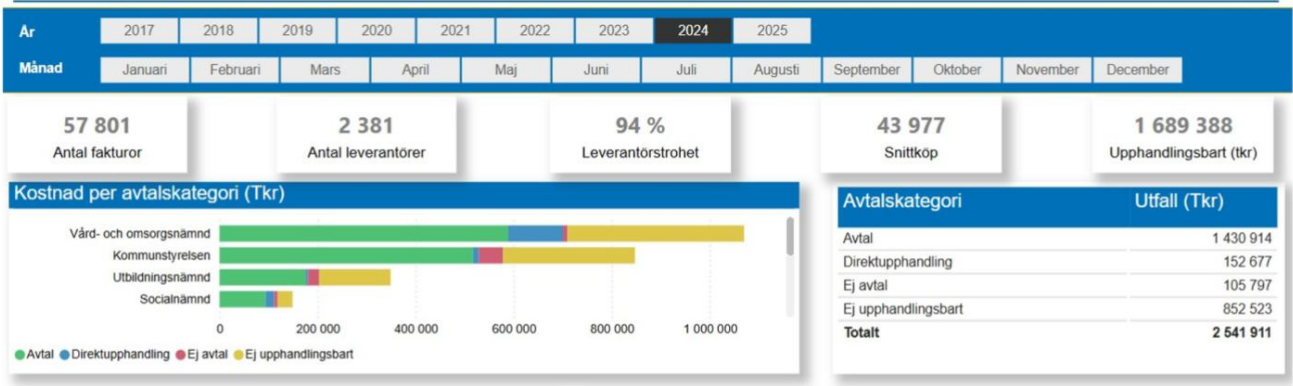
Kommunen har infört elektronisk handel för att öka avtalstroheten och skapa en effektiv inköps- och fakturahanteringsprocess. Beställningar ska ske elektroniskt via e-handelssystemet när leverantören eller avtalet är anslutet. Avtalsuppföljning sker genom kontroller och uppföljningsmetoder som beskrivs i tillämpningsanvisningarna, och det finns rutiner för att följa upp leverantörstrohet och avtalstrohet på nämndnivå. Möjligheten att analysera inköp från leverantörer under 100 000 kronor har förbättrats genom införandet av IT-stöd, vilket underlättar uppföljning och analys.

Leverantörstroheten har under de senaste åren varit ett prioriterat område för Sollentuna kommun. Kommunstyrelsen har, enligt verksamhetsplanen för 2025, lyckats höja leverantörstroheten till över den styrgräns som fastställts (92 % för 2024), vilket markerar en tydlig förbättring jämfört med tidigare år. Denna utveckling är ett resultat av flera riktade insatser:

- **Systematiskt kvalitetsarbete:** Kommunen har etablerat rutiner för uppföljning av både avtalstrohet och leverantörstrohet. Detta innebär att inköp och fakturor granskas regelbundet, och att avvikelser rapporteras och utreds. Stickprovskontroller av fakturor och avrop visar att rutinerna i huvudsak följs vid inköp som omfattas av ramavtal, där beställning och fakturering sker enligt avtalade villkor och attestflödet är korrekt.
- **Digitalisering och IT-stöd:** Kommunen har investerat i digitala verktyg och IT-stöd som underlättar uppföljning och analys av inköp, särskilt för mindre belopp. Detta har förbättrat möjligheten att analysera inköp från leverantörer under 100 000 kronor och bidragit till ökad transparens och kontroll.
- **Utbildningsinsatser och riktlinjer:** Kommunen arbetar aktivt med att säkerställa att avtal finns på plats för de varor och tjänster som köps. Policyn och handboken betonar vikten av att inköp ska göras från upphandlade och gällande avtal, och att beställningar ska ske enligt de regler och rutiner som anges i avtalen. Utbildningsinsatser har genomförts för att öka medvetenheten och kunskapen om goda affärer och korrekt avtalshantering.
- **Riskhantering och intern kontroll:** Kommunens riskanalyser och internkontrollplaner lyfter särskilt risken för felaktiga utbetalningar och avtal med oseriösa leverantörer. Kontrollåtgärder inkluderar extra granskning av fakturor, stickprovskontroller och uppföljning av leverantörers ekonomiska status.

De digitala verktygen bidrar som tidigare nämnts till möjligheten till mer ingående uppföljning. För år 2024 visade analysen på följande:

Sollentuna kommun januari-december 2024



Inköpsanalysen visar på en leverantörstrohet motsvarande 94 % där en övervägande del av inköpen i kommunen görs inom ramen för avtal eller genom direktupphandlingar. Inköp för ca 100 mnkr totalt under år 2024 har gjorts utanför avtal. Detta tyder på en hög leverantörstrohet. Däremot mäts i detta sammanhang inte avtalstroheten, alltså att rätt varor och/eller tjänster köps på avtalen och till rätt pris.

Stickprov och kontroll av avtalstrohet

Vi har inom granskningen gjort en registerkontroll där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra med avtalsdatabas för att se om det finns matchande avtal med de poster som finns i leverantörsreskontran. För urvalsperioden, 2025-01-01 till 2025-05-31, hade det inom kommunen gjorts inköp för ca 900 mnkr, fördelat på 1 495 leverantörer. Av dessa fanns 205 leverantörer i avtalskatalogen (motsvarande 14 %) och resterande saknades. Värt att notera är att det bland de 1 495 leverantörerna också finns leverantörer som ej är upphandlingspliktiga såsom exempelvis Pensionsvalet och bolag i koncernen. Som nämnts här ovan visar kommunens egna analyser att leverantörstroheten uppgår till 94 % och att enbart 6 % av de totala inköpen sker utanför avtal.

Inom ramen för granskningen har vi kontrollerat tre fakturor vardera från de två leverantörer i vårt urval där annonserad upphandling hade gjorts. Vi har också kontrollerat tre fakturor vardera för de inköp som gjorts från de sju direktupphandlade leverantörerna där dokumentation fanns. Vi har kontrollerat punkter såsom om köpet omfattas av avtal, om avrop skett på rätt sätt, om fakturerade priser är i enlighet med avtal, om fakturan är tillräckligt specificerad samt om beslutsattest är utförd av korrekt person. Resultaten visar att avtalstrohet kan verifieras för inköp som omfattas av ramavtal, där beställning och fakturering följer avtalade villkor och attestflödet är korrekt enligt attestinstruktionen.

I våra stickprov avseende de annonserade upphandlingarna ser vi avtalstrohet kan verifieras för inköp som omfattas av ramavtal, där beställning och fakturering följer avtalade villkor och attestflödet är korrekt enligt attestinstruktionen. Resultaten visar att rutinerna följs vid inköp som omfattas av ramavtal. Majoriteten av fakturorna var tydligt specificerade och hade korrekt attest.

Vid genomgång av fakturorna för direktupphandlingarna ser vi att även de stämmer överens med den tillhörande dokumentationen. Som tidigare nämnts saknas dock konkurrensutsättning vid flera

direktupphandlingar, och i vissa fall har endast en leverantör kontaktats och tilldelats uppdraget, med motiveringen att det inte funnits någon annan leverantör inom ramavtal som kunnat möta behovet. Det förekommer även att dokumentation helt saknas för vissa direktupphandlingar, trots att beloppen överstiger gränsen för dokumentationsplikt.

Risker och intern kontroll

I kommunens riskanalyser och internkontrollplaner lyfts risken för felaktiga utbetalningar till följd av bristande uppföljning, samt risken att kommunen tecknar avtal med oseriösa leverantörer.

Kontrollåtgärderna omfattar bland annat extra granskning av fakturor, stickprovskontroller och uppföljning av leverantörers ekonomiska status. Det finns även rutiner för att rapportera avvikelser vid inköp gjorda på ramavtal till inköpsenheten för utredning.

Utveckling över tid och jämförelse med tidigare granskningar

Jämfört med tidigare granskningar (2019 och 2023) har kommunen fortsatt att utveckla sina rutiner och IT-stöd för uppföljning och analys av inköp, särskilt för mindre belopp. Det har skett en förbättring av möjligheten att analysera inköp från leverantörer under 100 000 kronor, vilket tidigare identifierades som ett utvecklingsområde. Dock kvarstår att inköpsrapporter inte alltid omfattar de kommunägda bolagen, vilket även noterats i tidigare rapporter. Kommunen har också fortsatt att arbeta med att öka avtalstroheten genom utbildningsinsatser och riktade åtgärder mot verksamheter där avvikelser identifierats.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att Sollentuna kommun har fastställda rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet, i enlighet med lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och kommunens egna riktlinjer. Vidare baserar vi bedömningen på att kommunen har förbättrat IT-stöd och uppföljningsrutiner, vilket har ökat möjligheten till kontroll och analys av inköp jämfört med tidigare år. Vi ser positivt på att leverantörstroheten har ökat men ser det som väsentligt att i nästa steg också börja följa avtalstroheten. Alltså inte enbart att kommunen är trogen sina leverantörer utan också avtalen.

Vi anser att det är en brist att dokumentation saknas helt för flera av de direktupphandlingar som ingått i vårt stickprov, trots att beloppen överstiger gränsen för dokumentationsplikt enligt LOU. Det bör samtidigt förtydligas att vår granskning utgått från den dokumentation som finns hos inköpsenheten och att respektive nämnds diarium i Ciceron inte har kontrollerats. Dokumentation som inte återfunnits hos inköpsenheten kan därför finnas diarieförd hos ansvarig nämnd.

Vidare noterar vi att konkurrensutsättning ofta saknas i de direktupphandlingar som ingår i stickprovet. Granskningen har dock inte omfattat en prövning av i vilka fall verksamheterna haft lagstadgad skyldighet att konkurrensutsätta eller om undantag varit motiverade. Avsaknad av konkurrensutsättning i enskilda fall behöver därför inte nödvändigtvis utgöra en avvikelse. Däremot så ser vi att det finns några stickprov i granskningen som troligtvis borde ha konkurrensutsatts.

Vi ser samtidigt positivt på att våra stickprov avseende både annonserade upphandlingar och direktupphandlingar inte påvisade några väsentliga avvikelser gällande avtalstroheten, och att beställningar och fakturor i huvudsak följer avtalade villkor där avtal finns.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar och avtal?

Iakttagelser

Övergripande styrning och rapportering

Kommunstyrelsen i Sollentuna kommun har det övergripande ansvaret för att leda och följa upp verksamheten, inklusive ekonomi och avtalshantering. Ekonomisk rapportering sker regelbundet till kommunstyrelsen och omfattar frågor om upphandlingar, avtal och pågående projekt. Årsredovisning, tertialrapporter och budget behandlas återkommande i kommunstyrelsen, där även frågor om upphandlingar och avtal redovisas.

Intern kontroll och uppföljning

Internkontrollplan fastställs årligen av kommunstyrelsen och omfattar kontrollmoment kopplade till upphandling och avtalstrohet. Uppföljning (senast 2025-06-02 § 83) sker genom rapportering av genomförda kontroller och avvikelser, där ansvarig chef eller ekonomichef redovisar resultat och vid behov föreslår åtgärder. Stickprovskontroller av fakturor och avrop genomförs för att verifiera att inköp sker enligt gällande avtal och att attestflöden följs. Under år 2024 har stickprovskontroller av fakturor och avrop genomförts för att verifiera att inköp sker enligt avtal och att attestflöden följs. Inga väsentliga avvikelser har noterats vid dessa kontroller enligt kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för år 2024. Under år 2024 gjordes köp utanför avtal på 49 miljoner kronor, vilket ger en leverantörstrohet på 92 %, en förbättring jämfört med tidigare år. Vissa konsulttjänster har enligt årsredovisningen för år 2024 påverkat leverantörstroheten negativt, men dessa är nu under upphandling.

Kommunen har enligt kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för år 2024 rutiner för extra kontroll av manuella utbetalningar över 50 tkr, stickprovskontroller enligt uppföljningsplan, kontroll av leverantörers ekonomiska status och avvikelserapportering för inköp gjorda på ramavtal. Inga avvikelser har rapporterats.

Ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning

Ekonomisk rapportering sker regelbundet till kommunstyrelsen. I protokoll från kommunstyrelsens sammanträden framgår att ekonomichef eller ansvarig tjänsteperson redogör för kommunens resultat, budget, prognoser och tertialrapporter. Kommunstyrelsen fattar beslut om budget och får återrapportering kring väsentliga frågor.

Exempel på protokollspunkter där uppföljning av upphandlingar och avtal behandlas återfinns i kommunstyrelsens protokoll, såsom beslut om upphandling av tjänster enligt LOU och tecknande av avtal för olika verksamhetsområden. Nedan följer några exempel:

- 2025-03-17, § 34 - Återrapportering av uppdrag att utreda driftsform för persontransporter
- 2025-04-07, § 51 - Genomförande avseende renovering Sollentuna simhall

- 2025-04-07, § 52 - Behörighet att underteckna handlingar för kommunstyrelsens räkning

Inköpsanalyser (se förra revisionsfrågan) tas fram årligen men vi kan inte spåra i protokoll att dessa lämnas till kommunstyrelsen. Analysen omfattar uppgifter om inköpsvolym, andel direktupphandlingar, antal leverantörer samt koncentration av inköp till större leverantörer. Fokusområden har varit att minska andelen otillåtna direktupphandlingar och att förbättra efterlevnaden av direktupphandlingsrutinen. Åtgärder har bland annat varit utbildning i direktupphandlingsrutinen och översyn av paketering av inköpsbehov. Analysen visar på en låg andel otillåtna direktupphandlingar men fortsatt behov av förbättrad dokumentation.

Leverantörsdialoger

Leverantörsdialoger förekommer både inför och under avtalstiden. Vid gemensamma upphandlingar där kommunen är avtalspart hålls ofta dialoger med leverantörer. När nämnderna ansvarar för upphandlingen avgör de själva om och hur dialoger förs. Det förekommer även branschråd och samverkan med andra kommuner för att diskutera gemensamma frågor kring leverantörsdialoger och uppföljning. Dessa frågor behandlas i relevanta protokoll från kommunstyrelsen och dess utskott, där exempelvis beslut om upphandlingar och återrapportering av leverantörsdialoger dokumenteras.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar och avtal?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att det inom inköpsenheten genomförs uppföljning av upphandlingar och avtal på olika vis. Vi ser positivt på att rapportering av genomförda kontroller och avvikelser, samt att stickprovskontroller av fakturor och avrop genomförs för att verifiera att inköp sker enligt gällande avtal och att attestflöden följs. Vi ser positivt på att inga väsentliga avvikelser har noterats vid dessa kontroller och att leverantörstroheten har förbättrats jämfört med tidigare år.

Kommunstyrelsen har i viss mån en löpande uppföljning av upphandlingar och avtal, framför allt inom ramen för den ordinarie rapporteringen av verksamhetsberättelser och tertialrapporter. Det saknas däremot specifika protokollspunkter som särskilt berör upphandling och avtal. Eftersom inköp utgör en stor andel av kommunens ekonomi bör uppföljningen stärkas. Med uppföljning av upphandlingar avser vi inte enbart stickprovskontroller av avtalstrohet, utan en mer systematisk och sammanhållen uppföljning av genomförda upphandlingar. Detta inkluderar att följa upp om upphandlingarnas syfte och mål har uppnåtts, om avvikelser, brister eller risker identifierats under upphandling eller avtalstid, samt att kommunstyrelsen återkommande får en samlad rapportering som stödjer dess övergripande ansvar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollentuna kommun genomfört en granskning av inköp, upphandling och avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa fullständig dokumentation vid direktupphandlingar, särskilt när beloppen överstiger gränsen för dokumentationsplikt, för att stärka transparens och intern kontroll. Med 'fullständig dokumentation' avses att kommunstyrelsen, inom sitt övergripande uppföljningsansvar, säkerställer att dokumentationsplikten enligt LOU följs av samtliga nämnder och förvaltningar. Det innebär inte att dokumentationen ska finnas hos inköpsenheten, utan att den ska vara diarieförd hos ansvarig nämnd i enlighet med gällande rutiner.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att verka för att öka konkurrensutsättningen vid direktupphandlingar, så att fler leverantörer ges möjlighet att lämna anbud och därmed minska risken för bristande affärsmässighet och otillåtna undantag.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att vidareutveckla rutiner och processer för att följa upp avtalstrohet, så att det inte enbart är leverantörstroheten som mäts, utan även att rätt varor och tjänster köps på avtalen och till rätt pris.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att stärka den systematiska uppföljningen av upphandlingar och avtal, genom att tydligare integrera dessa frågor i ordinarie rapportering och protokoll, samt säkerställa att uppföljningen omfattar hela kommunkoncernen.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Ja Kommunstyrelsen har ett tydligt och övergripande ansvar för kommunens utveckling och ekonomi. Roller och ansvar har förtydligats genom processkartläggning, vilket har stärkt intern kontroll och samarbete. Digitala verktyg och system har utvecklats och integrerats, vilket har ökat kontrollen och effektiviteten i inköpsprocessen.	
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, inköp samt avtalshantering och efterlevs dem?	Delvis Kommunen har fastställda och uppdaterade riktlinjer, rutiner och processer, samt förbättrade IT-stöd för uppföljning och analys. Dock saknas dokumentation för flera direktupphandlingar trots dokumentationsplikt, och konkurrensutsättning saknas ofta vid direktupphandlingar.	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Delvis Rutiner och processer finns, men dokumentation saknas för flera direktupphandlingar och konkurrensutsättning är ofta bristfällig. Leverantörstroheten är hög, men avtalstroheten följs inte systematiskt upp.	
4. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar och avtal?	Delvis Uppföljning sker genom rapportering och stickprovskontroller, och leverantörstroheten har förbättrats. Dock saknas specifika protokollspunkter som särskilt berör upphandling och avtal, och uppföljningen bör stärkas.	

2026-01-26

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Emma Ekstén

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollentuna kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2025-02-25. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.