

Granskning av kommunens
upphandlings- och
inköpsverksamhet

Rapport

Salems kommun

2025-09-17

Antal sidor 18

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	<i>Syfte och revisionsfrågor</i>	5
2.2	<i>Avgränsning</i>	5
2.3	<i>Revisionskriterier</i>	5
2.4	<i>Metod</i>	6
2.4.1	Dokumentstudier och protokollgranskning	6
2.4.2	Intervjuer	6
2.4.3	Bedömningsnivåer	7
2.4.4	Kvalitetssäkring och faktakontroll	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	<i>Organisation och styrning</i>	8
3.1.1	Bedömning	9
3.2	<i>Risker</i>	9
3.2.1	Bedömning	10
3.3	<i>Genomförande</i>	10
3.3.1	Registeranalys	10
3.3.2	Upphandling Ramavtal	11
3.3.3	Dokumentation av direktupphandling	13
3.3.4	Bedömning	14
3.4	<i>Information & utbildning</i>	16
3.4.1	Information	16
3.4.2	Utbildning	16
3.4.3	Bedömning	16
3.5	<i>Utvärdering</i>	17
3.5.1	Bedömning	17
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18

1 SAMMANFATTNING

Azets har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrningen av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Kommunens organisation och styrning av inköp och upphandling har flera positiva sidor. Den tydliga och genomarbetade inköspolicyn ska här särskilt nämnas. Det är vidare positivt att nämnderna begränsat inköpsrätten.


När det kommer till riskidentifiering är det lovvärt att kommunstyrelsen i sin internkontrollplan för 2024 och 2025 har identifierat och hanterat risker relaterade till upphandlingsprocessen.

Stickproven visar att de annonserade upphandlingarna är lagenliga och i stort tillvaratar konkurrensen. Dock har kommunen gjort minst ett inköp som riskerar att vara en otillåten direktupphandling. Vidare hedras inte avtalen då fakturorna saknar obligatoriska uppgifter. Slutligen saknas dokumentation av direktupphandlingar i tre av tio stickprov vilket är ett lagkrav för köp över 100 000 kronor.

Information om avtal kommuniceras via kommunens intranät, och inköpssamordnarna har en gemensam grupp för informationsdelning. Saken bör dock regleras i styrande dokument. Noterbart är den goda möjligheten till fortbildning genom Telge Inköps avtalsportal som erbjuder gedigna utbildningar som alla medarbetare har tillgång till.

Slutligen konstateras att kommunstyrelsen i dagsläget inte tar del av någon systematisk uppföljning av kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. I detta sammanhang bör Telge Inköps omfattande inköpsrapport lyftas fram som ett värdefullt verktyg för insyn i kommunens inköp. Både kommunstyrelsen och nämnderna bör ta del av denna och agera utifrån sina ansvarsområden.

I det följande redovisas samlad bedömning av respektive revisionsfråga.

<div style="text-align: center;"> Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja </div> 	
Revisionsfråga	Bedömning
Finns det ändamålsenliga styrande dokument som vägleder kommunens upphandlingar och inköp?	I allt väsentligt
Har risker kopplade till upphandling och inköp identifierats och hanterats?	I allt väsentligt
Säkerställs effektiva och ändamålsenliga upphandlingar och inköp?	Endast delvis
Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillfyllest?	I allt väsentligt
Utvärderas upphandlings- och inköpsverksamheten regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?	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:

- Formalisera ansvaret kring information om avtal
- Säkerställa dokumentation av direktupphandlingar
- Säkerställa en striktare kontroll av fakturor
- Ta del av inköpsrapporterna från Telge Inköp

2 BAKGRUND

Azets har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrningen av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlitade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Ur kommunens perspektiv är det vidare viktigt att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Kommunens inköp och upphandlingar ska rimligtvis medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Revisionen gör bedömningen att det finns en risk för att inköps- och upphandlingsprocessen inte i tillräckligt hög grad är ändamålsenlig. Utifrån LOU:s långtgående krav på upphandlande enheter och sanktioner mot otillåtet genomförda upphandlingar/inköp, är det revisorernas mening att det är väsentligt att upphandlingsprocessen fungerar tillfredsställande så att kommunen lever upp till lagens krav på upphandling. Revisorerna har utifrån ovanstående uppmärksammat risker kring kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet.

2.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

Är rutinen för att identifiera investeringsbehov ändamålsenligt utformad?

- Finns det ändamålsenliga styrande dokument som vägleder kommunens upphandlingar och inköp?
- Har risker kopplade till upphandling och inköp identifierats och hanterats?
- Säkerställs effektiva och ändamålsenliga upphandlingar och inköp?
- Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillfyllest?
- Utvärderas upphandlings- och inköpsverksamheten regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?

2.2 AVGRÄNSNING

Granskningen avgränsas till inköp gjorda under 2024 (upphandlingarna och avtalen kan dock vara ingångna tidigare). Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.3 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagens (2017:725) krav på god intern kontroll 6 kap. 6 §
- Kommunallagens (2017:725) krav på en god ekonomisk hushållning 11 kap. 1 §
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

- Fullmäktigebeslut
- Policies fastställda av fullmäktige
- Delegationsordning och reglemente
- Interna riktlinjer och rutinbeskrivningar
- Allmänna krav på en god intern kontroll

2.4 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda samt protokollgranskning. Nedan följer en sammanfattning av metoden, inklusive information om bedömningsnivåer och kvalitetssäkring av rapporten.

2.4.1 Dokumentstudier och protokollgranskning

Ett antal dokument har granskats och analyserats. Bland styrande dokument återfinns:

- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Inköps- och upphandlingspolicy
- Hållbarhetspolicy för upphandling
- Rutin för direktupphandling
- Kommungemensam internkontrollplan 2024
- Kommungemensam internkontrollplan 2025
- Mål och budget 2025

En registeranalys har genomförts där kommunens leverantörsreskontra har analyserats utifrån det totala värdet av inköpen hos upphandlingspliktiga leverantörer. Tre upphandlingar har valts ut för att kontrollera följsamhet till upphandlingslagarna. Nio fakturor har granskats för att kontrollera följsamhet till avtal. Även dokumentationsplikten har kontrollerats.

2.4.2 Intervjuer

Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts med syfte att dels verifiera det som framgår av mottagen dokumentation, dels för att undersöka funktionernas bild av upphandlings- och inköpsprocessen.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Ekonomichef
- Ekonom
- Upphandlare
- Socialchef
- Kultur- och fritidschef
- Kommundirektör
- Kommunstyrelsens ordförande
- VD på Telge inköp

2.4.3 Bedömningsnivåer

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



2.4.4 Kvalitetssäkring och faktakontroll

Kvalitetssäkring av granskningen och rubricerad revisionsrapport har skett enligt Azets' gängse rutiner. Certifierad kommunal yrkesrevisor har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

De personer som intervjuats i granskningen har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

3.1 ORGANISATION OCH STYRNING

Av kommunens *inköps- och upphandlingspolicy*¹, som gäller för samtliga inköp i kommunen, framgår det att kommunfullmäktige är det högst beslutande organet i kommunen när det kommer till inköpsprocessen och att de beslutar om målsättningen.

Kommunens inköp är enligt policyn organiserade enligt nedan:

Kommunstyrelsen har det övergripande politiska och strategiska ansvaret för kommunens upphandling och inköpsverksamhet. Kommunstyrelsens förvaltning biträder styrelsen med de åtgärder och insatser som behövs för att säkerställa att styrelsen kan fullfölja sitt uppdrag.

Kommunens nämnder har ett ansvar för att de inköp och upphandlingar som de genomför efterlever kraven från *inköps- och upphandlingspolicyn*. Vidare ansvarar nämnderna för att säkerställa att ramavtal följs och att det utförs kontroller.

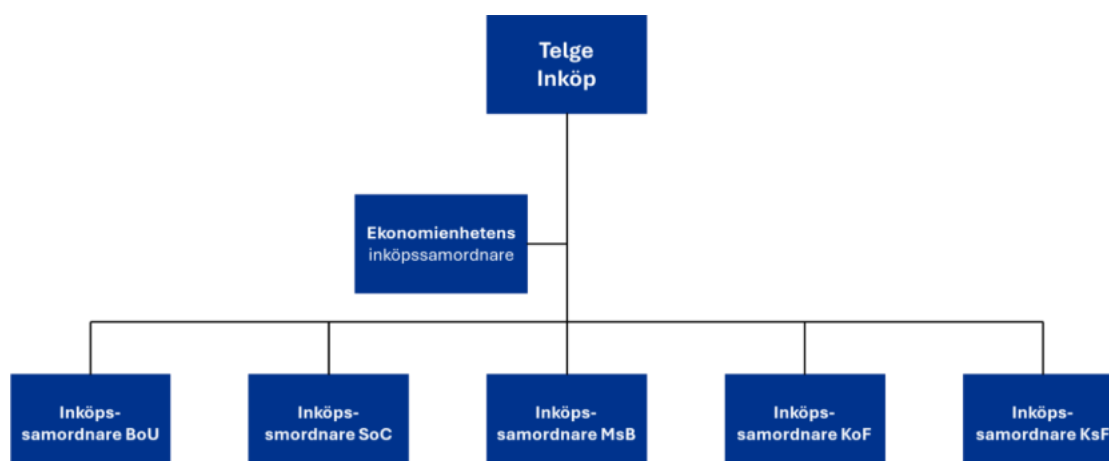
Förvaltningschefen ansvarar för att *inköps- och upphandlingspolicyn* implementeras inom förvaltningen.

Varje förvaltning utser en *inköpssamordnare* som ansvarar för att samordna inköpsverksamheten och ge stöd till den interna organisationen. Inköpssamordnarna ska fungera som en länk mellan de olika förvaltningarna för att på så sätt sprida information om inköp och upphandling.

Vidare framgår det av policyn att kommunen har ett samarbetsavtal med Telge Inköp som biträder kommunen i upphandlingar.

Av kommunstyrelsens och samtliga nämnders delegationsordning framgår det att inköpsrätten är begränsad i kommunen.

Kommunens inköpsorganisation porträtteras likt nedanstående figur².



I policyn betonas att upphandling och inköp är ett verktyg för att nå kommunens mål. Vidare fastställer policyn att en kalkyl för egen regi alltid ska upprättas i syfte att klargöra om kostnaden för detta understiger inkomna anbud i en upphandling.

¹ Kommunfullmäktige, 2023-12-14§ 76

² Figuren har vi fått av kommunen och återfinns inte i något styrande dokument

I kommunens *Hållbarhetspolicy för upphandling*³ framgår kommunens strategiska ställningstaganden för hållbar upphandling genom en katalog med punkter. Punkterna är brett beskrivna med en uppmaning till att mer konkreta krav behöver ställas i respektive upphandling för att ge effekt. I policyn förklaras också hur samhällsflyttningar kan göras via ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbara upphandlingar. Slutligen finns en hänvisning till intranätet för mer information.

Av intervju framhålls att förvaltningarnas inköpssamordnare upplevs som de viktigaste funktionerna för att säkerställa en effektiv och sammanhållen inköpsorganisation. Rollen som inköpssamordnare är ett sidouppdrag till medarbetarens ordinarie arbetsuppgifter. I intervjuer påpekas att arbetsbelastningen för inköpssamordnare varierar beroende på vilka/vilken upphandling som är aktuell för förvaltningen.

Av intervjuer, samt ovanstående organisationsfiguren, framgår att ekonomienhetens inköpssamordnare är den mest centrala inköpssamordnaren.

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** finns styrande dokument som vägleder kommunens upphandlingar och inköp.

Bedömningen grundar sig på att ansvar och roller framgår tydligt i kommunens *Inköps- och upphandlingspolicy*. Noterbar är den ovanliga skrivelsen om obligatorisk alternativkalkyl för egen regi i alla upphandlingar som torde vara svår att följa, särskilt som policyn gäller för alla inköp i kommunen.

Hållbarhetspolicy för upphandling omfattar en styrning inom de tre hållbarhetsområdena vilket är positivt. Exempelvis ska engångsartiklar undvikas (miljömässig hållbarhet), hänsyn ska tas till livscykelkostnader (ekonomisk hållbarhet) och inköp ska bidra till en ökad delaktighet i samhället för alla, oavsett funktionsförmåga (social hållbarhet). Policyn talar också om vikten av att följa upp hållbarhetskraven vilket är till fördel då uppföljning inom just hållbarhet generellt är ett riskområde med stora brister.⁴

Kommunen använder inte det vedertagna begreppet *miljömässig hållbarhet* utan *ekologisk hållbarhet*, vilket inte är ett lika brett område.⁵ Vidare är de ställningstaganden som räknas upp osorterade och omfattar dessutom saker som saknar relation till hållbarhet. Slutligen är det tveksamt om en policy ska hänvisa till intranätet då det är svårt att avgöra vad på intranätet som är policybeslut (*ska följas*) och vad som är information (*ska hjälpa*).

3.2 RISKER

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2024 har direktupphandling inkluderats som ett riskområde. Kontrollmomentet genomfördes genom att kontrollera att dokumentation finns för direktupphandlingar. Kontrollen skulle genomföras på inköp där summan överskrider 100 000 kr. Av internkontrollplanen framgår inte vem som ansvarar för att genomföra eller följa upp kontrollen. I uppföljningen av internkontrollplanen för 2024 framgår att kontroll av dokumentation för direktupphandling finns för majoriteten av de genomförda direktupphandlingarna. I uppföljningen identifierades brister kopplade till vissa direktupphandlingar av mindre storlek.

³ Kommunfullmäktige 23-12-14 § 76

⁴ Upphandlingsmyndigheten 2023:1 *Nationella upphandlingsrapporten*

⁵ Lagstiftningen och nationella strategier (t ex SOU 2013:12) benämner området *miljömässig hållbarhet*

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2025 har en risk identifierats som fokuserar på direktupphandlingar. Kontrollmomentet fokuserar på att säkerställa att rutiner för direktupphandling har efterlevts och att dokumentation hanteras korrekt. Vidare tar kontrollmomentet sikte på att kontrollera att beloppsgränserna för direktupphandling har följts. Den identifierade risken som lyfts i internkontrollplanen är att kommunens direktupphandlingar strider mot lagstiftningen och att upphandlingen ej dokumenteras korrekt. För att kontrollera risken avser kommunstyrelsen att genomföra stickprovskontroller på de fem till tio största upphandlingarna genomförda under perioden 2025-01-01 – 2025-10-31.

Av intervju har det framhållits att kommunstyrelsen, utöver kontrollen i internkontrollplanen, inte arbetar med riskbedömningar kopplade till upphandling.

3.2.1 Bedömning

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

Bedömningen grundar sig på att styrelsen i sin internkontrollplan för både 2024 och 2025 har inkluderat risker med upphandling och inköp. Vi noterar att det av uppföljningen av internkontrollplanen för 2024 framkom att bristerna i direktupphandling berörde direktupphandling av *mindre* storlek. Att då i 2025 års internkontrollplan fokusera på de största direktupphandlingarna anser vi därför vara kontraproduktivt.

3.3 GENOMFÖRANDE

3.3.1 Registeranalys

Vi har genomfört en registeranalys av upphandlingar genomförda under ett helår. Registeranalysen är genomförd genom att jämföra kommunens avtalskatalog med kommunens leverantörsreskontra.⁶

För att få ett helt år valdes perioden 2024-01-01 – 2024-12-31.

Enligt kommunens leverantörskontra var kommunens inköp fördelade enligt nedanstående tabell under 2024:

	Antal	Andel	Belopp	Andel
Över 5 MSEK	32	2 %	387 578 721	58 %
1-5 MSEK	74	6 %	167 599 963	25 %
500 KSEK-1 MSEK	68	5 %	47 422 407	7 %
100 KSEK-500 KSEK	214	16 %	47 276 494	7 %
50 KSEK-100 KSEK	129	10 %	9 063 471	1 %
Under 100 KSEK	787	60 %	9 350 863	1 %
Total	1 304	100 %	668 291 919	100 %

⁶ Utbetalningar

Av tabellen går att utläsa att majoriteten av kommunens inköp under 2024 var i kategorin 0 – 49 tkr samtidigt som majoriteten av *kostnaderna* hänförs till stora inköp på mer än fem miljoner kronor.

I leverantörsreskontran framgår det att kommunen under 2024 hade utbetalningar till 1 304 olika organisationer. Av de utbetalningar som översteg 700 000 kronor fanns inte 126 organisationer i kommunens avtalskatalog. Eftersom dessa riskerar att vara genomförda som otillåtna direktupphandlingar⁷ skickades listan med de 126 organisationerna till kommunen för att kommentera och inkomma med underlag på varför de inte finns med i avtalskatalogen. I svaret framkommer att 53 av de 126 organisationerna finns med i Telge Inköps databas samtidigt som 26 är elev-/barnpeng enligt skollagen. För majoriteten av de övriga identifierade inköpen har kommunen inkommit med avtal och/eller acceptabel förklaring på varför de inte finns med i avtalskatalogen. Granskningen har endast identifierat *ett* upphandlingspliktigt köp där upphandling borde ha genomförts.

3.3.2 Upphandling Ramavtal

Upphandling #1 – e-Läromedel

Upphandlingen, som är genomförd av Telge Inköp för kommunens räkning, avser ett ramavtal för inköp av e-läromedel och digitala stödverktyg för undervisning, bedömning, kommunikation och administration i utbildningsverksamhet.

I den redovisade upphandlingsstrategin, ett dokument som alla deltagande kommuner gemensamt beslutar om inför upphandlingen, framhålls målsättningen att upphandlingen ska vara *banbrytande*. Upphandlingen är genomförd i ett upphandlingsverktyg, men flera uppgifter, bland annat pris, ska inges via en bilagd fil.

Upphandlingen genomförs genom förhandlat förfarande med föregående annonsering⁷ och omfattar en annonseringsperiod på 33 dagar. Takvolym är angiven till 100 MSEK. Upphandlingen är inte uppdelad i flera avtalsområden, vilket motiveras med att beställarna vill ha en helhetslösning vilket bekräftas i förarbetet till upphandlingen.

Utvärderingen är *ekonomiskt mest fördelaktiga baserat på bästa förhållande mellan pris och kvalitet*. Kvalitetskriteriet består av fyra delar; partnerskap och samverkan, affärsmodell, kvalitet i tjänsteområden (exempelvis god funktionalitet) och införande. Betyg på dessa ger avdrag på anbudspriset vilket ger ett jämförelsepris. Det anbud med lägsta pris tilldelas avtal.

Upphandlingsdokumenten omfattar även en avtalsförlaga där en tvåårig avtalsperiod med en möjlighet att förlänga ytterligare ett plus ett år framgår. Faktura ska sändas som e-faktura.

Kraven på tjänsten är omfattande beskrivet i form av vad som ska ingå i avtalet. Det ställs få krav vad gäller hållbarhet och ingen hänvisning finns till Salems kommuns uppförandekod i upphandlingen, något tre andra kommuner som också omfattas av upphandlingen har.

Inga frågor inkom och besvarades under upphandlingen, dock en önskad om förlängd anbudstid vilken bifölls.

Två anbud inkom varav ett kvalificerade sig för utvärdering. Det andra anbudet uppfyllde inte kraven i referensbilagan. Den återstående anbudsgivaren bjöds in till presentation och två förhandlingar vilket också var beskrivet skulle ske i upphandlingsunderlaget. Efter detta utvärderades anbudet.

⁷ 6 kap. 4 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

Ett signerat avtal med en vinnande anbudsgivare i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats liksom öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut.

Upphandling #2 – Audio Video (AV-)utrustning med tillbehör

Upphandlingen avser ett ramavtal för inköp av AV-utrustning med tillbehör.

I den redovisade upphandlingsstrategin påpekas att den föregående avtalsperioden fungerat bra men att underlaget behöver finslipas i enlighet med utvecklingen på marknaden som varit sedan förra upphandlingen inom området.

Upphandlingen genomförs genom öppet förfarande⁸ och omfattade en annonseringsperiod på 38 dagar⁹. Takvolym är inte angiven, dock ett beräknat värde till 48 MSEK.

Utvärderingen är *ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet baserat på bästa förhållande mellan pris och kvalitet*. Kvalitetskriteriet består av en beskrivning av anbudsgivarens offererade helhetslösning där sortimentsbredd, webbportal, återtåg och återvinning, service och samarbetsprocesser som utbildning betygssätts. Om anbudet ges maximal poäng för uppskattad kvalitet motsvarar avdraget 30 % av det totala jämförelsepriset.

Upphandlingsdokumenten omfattar även en avtalsförlaga där en tvåårig avtalsperiod med en möjlighet att förlänga ytterligare ett plus ett år framgår. Faktura ska sändas som e-faktura.

Kraven på tjänsten är omfattande beskrivet i form av vad som ska ingå i avtalet. Det ställs få krav vad gäller hållbarhet och ingen hänvisning finns till Salems kommuns uppförandekod i upphandlingen, något två andra kommuner som omfattas av upphandlingen har.

Elva frågor inkom och besvarades under upphandlingen.

Fem anbud inkom varav fyra kvalificerade sig för utvärdering. De återstående anbuderna utvärderades sedan enligt utvärderingen ovan och en av anbudsgivarna tilldelades ett avtal. Det skiljde mindre än 2 % i pris mellan lägsta och högsta pris där lägsta pris var knappt 45 MSEK. De små skillnaderna gjorde att differenserna i utvärderingspriset blev betydligt större, även om vinnande anbudsgivare också var den med lägst pris.

Ett signerat avtal med en vinnande anbudsgivare i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats liksom öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut.

Upphandling #3 – Byggentreprenader

Upphandlingen avser ett ramavtal avseende byggservicearbeten samt mindre byggentreprenader i Salem kommuns fastigheter. Upphandlingen är således genomförd av Telge Inköp inkom för kommunen.

I den redovisade upphandlingsstrategin framhålls att kvalificeringskrav är anpassade, så att lokala entreprenörer kan lämna anbud, något som sedan återspeglas i omsättningskravet i upphandlingen. Vidare fastställs att miljökrav ska ställas utifrån Salems kommuns krav, vilket även det syns i upphandlingen då det ställs på exempelvis fordon.

Upphandlingen genomförs genom förenklat förfarande under tröskelvärdet enligt lagstiftningen¹⁰ och omfattade en annonseringsperiod på 90 dagar. Takvolym bedöms uppgå till totalt 20 MSEK.

Utvärderingen är lägst utvärderingssumma. Ramavtalet som följer på upphandlingen är konstruerat så att avrop med lägre omsättning än 300 KSEK görs enligt rangordning medan kommunen kan välja

⁸ 5 kap. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Reglerna över tröskelvärdet bestäms på unionsnivå och är generellt sett mer omfattande än de nationella reglerna.

⁹ En anbudsgivare begärde förlängd anbudstid vilket bifölls.

¹⁰ 19 kap. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) vilket är nationellt bestämda regler som är mindre omfattande än de över tröskelvärdet.

att göra en förnyad konkurrensutsättning¹¹ mellan 300 – 500 KSEK medan större avrop än så alltid ska genomföras genom en förnyad konkurrensutsättning. Mall för förnyad konkurrensutsättning är bifogad upphandlingen.

Upphandlingsdokumenten omfattar även en avtalsförlaga där en tvåårig avtalsperiod med en möjlighet att förlänga ytterligare ett plus ett år framgår. Faktura ska sändas som e-faktura.

Kraven omfattar Allmänna Bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader, ABT 06 vilket omfattar relativt detaljerade krav i relation till ramavtal som inte är byggentreprenader.

Tre frågor inkom och besvarades under upphandlingen.

Tio anbud inkom av vilka de tre med lägst pris prövades för kvalificering. Av dessa var två kvalificerade. Den tredje hade inte godkända referenser¹² och anbudet med fjärde lägst pris prövades i stället med gott resultat. En rangordning gjordes sedan med lägst pris först och så vidare. Prisskillnaden var relativt stor mellan de anbud som prövades, drygt 30 % mellan den överst rankade och nummer tre.

Signerade avtal med de två som rankades som etta och tvåa i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats liksom öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut.

Fakturagranskning

Totalt har nio fakturor granskats – tre per avtal – och jämförts med de fakturakrav som anges i respektive avtal. Granskningen visar följande:

Avtal #1: Samtliga fakturor saknar uppgift om vilken enhet inom kommunen som gjort avropet. I en av fakturorna saknas även information om vilket avtal avropet avser. Båda dessa uppgifter är krav enligt avtalet.

Avtal #2: Ingen av de granskade fakturorna innehåller hänvisning till avtalsnummer, vilket är ett uttryckligt krav i avtalet.

Avtal #3: Alla tre fakturor saknar hänvisning till avtalsnummer. Dessutom saknas leveransadress samt uppgift om vem som genomfört beställningen. I två av tre fakturor saknas även information om specifika priser per enhet och/eller tjänst. Samtliga dessa uppgifter ska enligt avtalet framgå av fakturan.

Fullständigt resultat av fakturagranskningen framgår av **bilaga 1**.

3.3.3 Dokumentation av direktupphandling

I det genomförda stickprovet har tio slumpmässigt utvalda inköp granskats, samtliga med ett värde mellan 100 000 och 700 000 kronor, exklusive moms. Vid granskningen framkom att dokumentation saknades i *tre* av de utvalda inköpen.

¹¹ Förnyad konkurrensutsättning görs genom att alla leverantörer som har ramavtal får en förfrågan om att lämna ett anbud på avropet i fråga.

¹² Anbudsgivaren överprövade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog ansökan (Mål nummer 16558-24)

3.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen **endast delvis** säkerställt att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt.

Bedömningen grundar sig på att kommunen har gjort minst ett inköp som riskerar att vara en otillåten direktupphandling.¹³ Vidare hedras inte avtalen då fakturorna saknar obligatoriska uppgifter. Slutligen saknas dokumentation av direktupphandlingar i tre av tio stickprov vilket är ett lagkrav för köp över 100 000 kronor.¹⁴

Upphandling #1 – e-Läromedel

Upphandlingen bedöms vara gjord i enlighet med upphandlingsreglerna och de grundprinciper¹⁵ som dessa bygger på. Överlag är upphandlingen välskrivna och lättfattliga. Det ska också framhållas att dokumentationen är fullständig och följer en begriplig systematik. Frånvaron av frågor tyder på en tydlig och okomplicerad upphandling, trots omfattningen. Kommunen ska också ha beröm för kravet på e-handel eftersom den avropsmetoden är behäftad med färre avvikelser än traditionell fakturering och betydligt mer kostnadseffektiv.¹⁶ Vidare är det positivt att upphandlingssystemet används, dock är det en risk att prisuppgifter ska lämnas i en bifogad Excel och inte direkt i systemet. Även en låst fil innebär en risk för den upphandlande organisationen då den kan manipuleras.

Möjligen kan det diskuteras hur väl kommunens hållbarhetspolicy hedras. Salem har, till skillnad från andra kommuner i upphandlingen, inte bilagt någon uppförandekod och det är svårt att spåra något kommunspecifikt krav i förarbetet eller i kravställningen. Kommunens policy betonar att dess upphandlingar och inköp kan fungera som hävstång för samhällsflyttningar, något som även framhålls både nationellt¹⁷ och inom unionen¹⁸. Samma sak noteras avseende kommunens politiska mål; enligt inköps- och upphandlingspolicyn ska upphandling vara ett strategiskt verktyg för att nå kommunens mål och frågan är om denna möjlighet tagits tillvara i denna upphandling.

Slutligen är det tveksamt om konkurrensen ska anses som tillvaratagen.¹⁹ Att endast ett giltigt anbud inkom gör att kommunen riskerar både lägre kvalitet och ett överpris eftersom det saknas något att jämföra med. Kommunens rutin för direktupphandling talar exempelvis om att alltid fråga minst tre leverantörer²⁰ och den saken torde vara minst lika viktig i en publicerad upphandling. Det är oklart vad som egentligen menades med målsättningen *banbrytande*, men det är troligen inte bristfällig konkurrens.

Upphandling #2 – Audio Video (AV-)utrustning med tillbehör

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara gjord i enlighet med upphandlingsreglerna och de grundprinciper som dessa bygger på. Även denna upphandling är välskrivna och lättfattliga.

¹³ Inköpet har inte föregåtts av någon annonserad upphandling enligt 10 kap. 1 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

¹⁴ 19a kap. 11 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

¹⁵ Likvärdighet, icke-diskriminerande sätt, transparens, ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

¹⁶ [E-handel | Digg](#)

¹⁷ Fi 2018:3 *Handlingsplan Agenda 2023*

¹⁸ 2014/24/EU *EU:s direktiv om offentlig upphandling*

¹⁹ I genomsnitt lämnas knappt sex anbud per upphandling. Det vanligaste antalet är två ([5,8 anbud per upphandling 2023 | Upphandlingsmyndigheten](#))

²⁰ Rutin för direktupphandling

All dokumentation relaterad till upphandlingen är noggrant arkiverad, vilket underlättar en tydlig förståelse av beslutsgången. Antalet frågor tyder på en relativt tydlig och okomplicerad upphandling. Vidare är det positivt att upphandlingssystemet används, dock är det en risk att prisuppgifter ska lämnas i en bifogad Excel och inte direkt i systemet.

Möjligen kan även här diskuteras hur väl kommunens hållbarhetspolicy hedras. Salem har inte heller i denna upphandling bilagt någon uppförandekod och det är svårt att spåra något kommunspecifikt krav i vare sig förarbetet eller kraven. Vidare är det bekymmersamt att takvolymen inte anges då rättspraxis ger vid handen att takvolym ska anges i form av antingen en *kvantitet* (mängd) eller ett *värde* i upphandlingar som rör ramavtal.²¹

Däremot ska konkurrensen anses som tillvaratagen i denna upphandling med fyra kvalificerade anbud som alla låg väldigt lika i pris. Kvalitetskriterierna visade sig ha stor inverkan på jämförelsepriset vilket tyder på att kvaliteten premierades i upphandlingen. Lagstiftningen ger vid handen att kvalitetskriterierna ska ha en koppling till föremålet, men påpekar också att de bör ha en skiljande effekt.²² Båda dessa rekvisit får anses vara uppfyllda i denna upphandling.

Upphandling #3 – Byggentreprenader

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara gjord i enlighet med upphandlingsreglerna och de grundprinciper som dessa bygger på. Även denna upphandling är välskriven och lättfattlig.

Dokumentationen avseende upphandlingen uppvisar till skillnad från de andra i granskningen en viss grad av oordning. Det låga antal frågor tyder dock på en tydlighet i upphandlingen, något som kan förklaras av att den, liksom de flesta byggentreprenader, följer ABT 06. Upphandlingen skiljer sig från de andra även i positiv bemärkelse då den tydligare tillvaratar kommunens mål i form av att underlätta för lokala företag samtidigt som det ställs miljökrav – något som också kommunen framförde till inköpscentralen i förarbetet.

Vidare är avtalskonstruktionen smart konstruerad då den särskiljer avropsmetod på mindre (enligt rangordning) och större (förnyad konkurrensutsättning) avrop. Gemensamt med de övriga två upphandlingarna är dock användandet av prisbilagor i stället för att helt bruka upphandlingsverktyget vilket skulle minska risken för fel och manipulation.

Konkurrensen är väl tillvaratagen med så många som tio anbudsgivare. Att enbart två tecknade anbud redovisas beror på att den tredje rankade kommit på obestånd vilket är i linje med lagstiftningen.²³

Fakturagranskning

Vår bedömning är att det finns brister i samtliga av de granskade fakturorna som ingår i stickprovet eftersom det saknas uppgifter som avtalen stipulerar ska finnas med. En majoritet av de granskade fakturorna saknar hänvisning till avtalsnummer, detta till trots att det tydligt framgår av de upprättade avtalen att avtalsnummer ska framgå. Vidare noterar vi att det för de fakturorna som ska ha kontaktuppgifter till kommunens/bolagets beställare även saknar detta.

Dokumentation av direktupphandlingar

Vår bedömning är att det finns brister i dokumentationen av direktupphandlingar då tre av tio stickprov saknar dokumentation.

²¹ EU-domstolens dom i mål [C-23/20](#)

²² 16 kap. 1–6 §§ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

²³ 13 kap. 3 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

3.4 INFORMATION & UTBILDNING

3.4.1 Information

Det finns inget i styrande dokument som anger hur information om avtal, ingångna eller uppsagda, ska spridas. Av intervjuer framhålls att kommunens intranät är det huvudsakliga tillvägagångssättet för att sprida information om nya ingångna avtal. Ifall det är ett mindre avtal som enbart berör en förvaltning så ligger enligt flera intervjuade ansvaret på förvaltningens inköpssamordnare att informera att avtalet finns.

Vidare har kommunens inköpssamordnare en egen grupp på intranätet där all information om ingångna avtal läggs ut.

3.4.2 Utbildning

Av mål och budget 2025 framgår att kommunen under året ska prioritera utbildning och aktiviteter kopplade kring upphandling och inköp.

När nya chefer anställs ingår det i introduktionspaketet att de ska genomföra en obligatorisk utbildning som omfattar upphandling, inköp och jäv. Utbildningen är även obligatorisk för alla som har ett budgetansvar, hanterar fakturor eller kommer i kontakt med ekonomi, inköp eller upphandling.

I intervju framhålls Telge Inköp som en viktig partner för kommunen i arbetet med att säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kompetens inom området. Telge Inköps avtalsportal innehåller en utbildningskatalog med kurser inom inköp och upphandling. Alla medarbetare i kommunen har tillgång till dessa utbildningar, då de är en del av samarbetsavtalet mellan kommunen och Telge Inköp. Två av utbildningarna, *Lage om Offentlig Upphandling* och *Kravställning* är enligt uppgift på kommunens intranät obligatoriska.

I utbildningsportalen finns digitala utbildningar inom upphandling och inköp. Dessa digitala utbildningar tar mellan 15 och 30 minuter där den sista avslutas med ett test innan en blir godkänd. Utöver det så tillhandahåller Telge Inköp även en utbildningsserie, uppdelad i två pass. Varje pass pågår under en halvdag. Det första passet är en grundutbildning i upphandling och LOU. Det andra passet är en kravställarutbildning. Utbildningspassen hålls en gång per halvår.

I intervjuer påpekas dock att det fortsatt finns ett utbildningsbehov inom kommunorganisationen gällande inköp och upphandlingar.

Vår bedömning är att information och utbildning kring upphandling och inköp inom organisationen i **allt väsentligt** är tillfyllest.

3.4.3 Bedömning

Bedömningen grundar sig på att information om avtal kommuniceras på kommunens intranät och att kommunens inköpssamordnare har en egen grupp för att dela med sig av information. Saken bör dock regleras i styrande dokument.

Vidare grundar vi bedömningen på att det finns gedigna utbildningar på Telge Inköps avtalsportal som samtliga medarbetare har tillgång till.

3.5 UTVÄRDERING

En gång i kvartalet skickar Telge inköp ut en inköpsrapport som förvaltningens inköpsamordnare tar del av. I slutet av varje år skickas en sammanslagen inköpsrapport ut till varje förvaltnings inköpsamordnare. Inköpsrapporten mäter, bland annat, hur stor del av kommunens inköpsvolym som är inom avtal och hur stor del som är utanför avtal.

Av Telge Inköps rapport för 2024 framgår det att 80% av inköpsvolymen som kommunen kan påverka²⁴ är inom avtal. Av uppföljningen får kommunen ta del av hur stor del av inköpen utanför avtal som riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar (över 700 000 kr) och de köp som är över 10 000 kr utanför avtal. Det framgår av inköpsrapporten att kommunen under 2024 har haft 16 inköp som riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar till ett totalt belopp på 26,3 mnkr.

I dagsläget är inte inköpsrapporten uppdelad per förvaltning utan på inköpskategorier.

Kommunstyrelsen tar inte del av inköpsrapporterna (eller någon återrapportering gällande kommunens inköp). Det är enbart i samband med ett allvarligt fel i upphandlingen som kommunstyrelsen tar del av uppföljning av inköpsrapporten.

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlings- och inköpsverksamheten **endast delvis** utvärderas för att säkerställa dess effektivitet.

Bedömningen grundar sig på att det av granskningen framkommit att kommunstyrelsen inte tar del av någon systematisk uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten i kommunen. I sammanhanget ska Telge Inköps gedigna inköpsrapport framhållas som ett riktigt bra verktyg för information kring kommunens inköp. Kommunstyrelsen och nämnderna bör ta del av dessa.

²⁴ Ej påverkbara inköp är exempelvis skolplatser från annan kommun.

4 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig styrning och kontroll av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Formalisera ansvaret kring information om avtal
- Säkerställa dokumentation av direktupphandlingar
- Säkerställa en striktare kontroll av fakturor
- Ta del av inköpsrapporterna från Telge Inköp

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Anders Petersson

*Certifierad kommunal revisor
och uppdragsansvarig*

Fredrik Flodin

Certifierad kommunal revisor