

Granskning av interna kontroller kopplat till inköp

Strömsunds kommun



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



Shape the future
with confidence

Innehåll

1.	Samlad bedömning	3
1.1	Sammanfattande iakttagelser.....	3
2.	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Metod och avgränsning.....	5
2.4	Revisionskriterier	5
3.	Granskningsresultat	6
3.1	Strömsund köper merparten av det praktiska upphandlingsarbetet från andra	6
3.2	Upphandlingspolicy reglerar övergripande principer	6
3.3	Strategi som konkretiserar upphandlingspolicyn	6
3.4	Riktlinjer för inköp och upphandling tydliggör process och befogenheter	7
3.5	Köptrohetskontroller genomförs, men inte systematiskt	7
3.6	Riktlinjer för direktupphandling finns	8
3.7	Stickprovets genomförande	9
3.8	Inköp över direktupphandlingsgränsen kan stärkas	9
3.9	Inköp över dokumentationsgränsen har i huvudsak hanterats korrekt.....	10
3.10	Vår bedömning	11
4.	Källförteckning	12

1. Samlad bedömning

1.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar sammanfattningsvis följande:

- Kommunen använder i hög utsträckning andra organisationers upphandlingsfunktioner. Det handlar dels om den gemensamma nämnden, dels om andra gemensamma upphandlingsfunktioner såsom ADDA.
- Enligt kommunstyrelsens strategi för inköp och upphandling ska kommunstyrelsen årligen fastställa mål, men detta har kommunstyrelsen inte gjort.
- Styrningen av inköpsprocessen är tydlig. Det framgår hur inköp ska genomföras, olika funktioners ansvar och befogenheter.
- Det finns e-handelssystem som skapar goda förutsättningar för avtalstrohet samt att inköp görs till rätt villkor.
- Uppföljning av inköpstrohet görs, men inte systematiskt eller i tillräcklig omfattning
- Stickprov av leverantörer som fakturerat kommunen, men som inte återfinns i ramavtalsregistret, indikerar god följsamhet till ramavtal. I samtliga fall har det varit korrekt att inte nyttja befintliga ramavtal. Stickprovet visar dock att det finns behov av att upphandla vissa typer av tjänster.

1.1.1 Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Finns tydliga riktlinjer gällande inköp, exempelvis innehållande tillvägagångssätt, ansvar och befogenheter?	Ja. Kommunen har ett flertal styrdokument som tillsammans reglerar tillvägagångssätt, ansvar och befogenheter.
Finns tydliga rutiner för att säkerställa att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör?	Ja. Genomgående betonas i den formella styrningen vikten av avtalstrohet. Det finns även mallar som tydliggör villkor.
Genomförs tillräckliga kontroller för att säkerställa följsamhet till avtalstrohet?	Delvis. Det finns e-handelssystem som bidrar till avtalstrohet, men systematiska kontroller har inte genomförts.
Sker en tillräcklig uppföljning till berörda nämnder avseende inköp?	Delvis. Det finns systemmässiga förutsättningar och en uttalad ambition om uppföljning. Kommunstyrelsen har dock inte genomfört någon mer samlad uppföljning av kommunens inköpstrohet.

1.1.2 Bedömning och rekommendationer

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövningen är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en tillräcklig kontroll i inköp. Vår bedömning grundas på att det finns en tydlig styrning men arbetet med kontroll och uppföljning kan stärkas ytterligare.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Ange mål för inköp och upphandling i enlighet med strategin för inköp och upphandling *alternativt* ta bort kravet på att mål ska tas fram.
- Överväg att implementera systemstöd som minskar risken för närståendetransaktioner.
- Säkerställa att ramavtal tecknas där behov av ramavtal finns.
- Följa upp resultaten av de köptrohetskontroller som genomförs inom ramen för kommunstyrelsens riktlinjer för inköp och upphandling.

Strömsund den 29 april 2026

Aron Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Projektansvarig

Per Stålberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Strömsunds kommun upphandlar varje år varor och tjänster för betydande belopp. 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. Brister i följsamhet till lag, policy och gällande regelverk medför risker för ekonomisk skada, fördyringar, förtroendeskada, kvalitetsbrister och att välfärdsbrott kanske inte upptäcks. En bristande dokumentation leder till minskad möjlighet till kontroll.

Revisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys uppmärksammat risker kopplat till kommunens inköpsprocess. Revisionen har därför beslutat att genomföra en fördjupad granskning inom området.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i inköp/beställningar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Finns tydliga riktlinjer gällande inköp, exempelvis innehållande tillvägagångssätt, ansvar och befogenheter?
2. Finns tydliga rutiner för att säkerställa att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör?
3. Genomförs tillräckliga kontroller för att säkerställa följsamhet till avtalstrohet?
4. Sker en tillräcklig uppföljning till kommunstyrelsen avseende inköp?

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning, intervjuer och stickprov. Granskningen avgränsas i tid till 2025 och senare. Vidare avgränsas granskningen i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §, avseende att nämnden ska säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig
- Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets skrifter och rekommendationer
- Kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Kommuninterna riktlinjer inom området
- Styrelsens reglemente och delegationsordning

3. Granskningsresultat

3.1 Strömsund köper merparten av det praktiska upphandlingsarbetet från andra

Strömsund ingår, tillsammans med kommunerna i Jämtland, i *Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan*. Nämnden styr över *upphandlingskontoret* som svarar för väsentliga delar av kommunernas behov av upphandlingar. Strömsund ingår i cirka 70 avtalsområden.

Strömsund upphandlar för egen del primärt avtal kopplade till samhällsbyggnadsområdet. I kommunen finns en *upphandlingssamordnare* som är kommunens kontaktperson mot upphandlingskontoret. Därutöver finns *inköpssamordnare* för respektive förvaltning/verksamhetsområde. Upphandlingssamordnaren utgör, tillsammans med inköpssamordnarna, den lokala *upphandlingsgruppen*. Därtill finns *beställare och sakkunniga*, vilka är de som gör de faktiska inköpen och deltar som sakkunniga i upphandlingsprocessen.

3.2 Upphandlingspolicy reglerar övergripande principer

Den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan (GNU) har fastställt en upphandlingspolicy som gäller för upphandlingskontoret.¹ Upphandlingspolicyn syftar bland annat till att ge vägledning åt kommunerna samt säkerställa att inköp är ekonomiskt fördelaktiga, med rätt kvalitet och med högt miljömedvetande. Policyn reglerar exempelvis inte vilka miljömässiga krav som ska ställas, utan slår snarare fast principen om att relevanta miljökrav ska ställas i varje upphandling.

Vidare slår policyn fast att kommunerna nyttjar gemensamma upphandlingar är en förutsättning för avtalstrohet.

Som ett komplement till upphandlingspolicyn finns även ett separat dokument om *tillämpningsföreskrifter*. Tillämpningsföreskrifter har begränsad bäring på denna granskning men innehåller bland annat ett antal punkter för att minska den administrativa bördan för leverantörerna. Det framgår exempelvis att leverantörsförsäkran (det vill säga att leverantörer på heder och samvete intygar att de uppfyller vissa krav) ska användas istället för intyg om betalda skatter och liknande.

3.3 Strategi som konkretiserar upphandlingspolicyn

För Strömsunds kommun finns en strategi för inköp och upphandling som i delar konkretiserar vissa strategiska frågor.² Kopplat till exempelvis miljökrav framgår att krav ska ställas utifrån kommunens energi- och klimatstrategi. Vidare framgår att det lokala näringslivet ska gynnas genom att upphandlingar bör vara uppdelade i mindre anbudsområden samt att nyttja direktivupphandling när så är möjligt och rimligt.

¹ GNU 2020-12-07

² KS 2022-06-14

Enligt strategin ska kommunstyrelsen årligen fastställa mål kring upphandling och inköp i sin årliga budget. Av budget 2025 framgår inte huruvida detta har skett.

3.4 Riktlinjer för inköp och upphandling tydliggör process och befogenheter

Det finns riktlinjer för inköp och upphandling, vilka beslutats av kommundirektör.³ Av riktlinjerna framgår upphandlingsprocessen, upphandlingsorganisation och beslutsmandat.

Det finns en stipulerad *upphandlingsprocess* för större upphandlingar och som inte genomförs av upphandlingskontoret. Upphandlingsprocessen sker i sex steg: (1) Behovsanalys, marknadsanalys och kravspecifikation, (2) upphandlingsdokument och utvärderingsmodell, (3) annonsering, (4) utvärdering av anbud och tilldelningsbeslut, (5) avtalsvård och (6) avtalsuppföljning.

Upphandlingsorganisationen består av upphandlingssamordnare, upphandlare, avtalscontroller, inköpssamordnare och beställare (vilka beskrivits i avsnitt 3.1).

Beställaren är den enda som får göra inköp inom sin verksamhet. I detta ingår enligt riktlinjerna allt från avrop på ramavtal till mindre inköp som understiger tröskelvärdet för dokumentationskrav. Beställaren utses av verksamheten med begränsningen att det ska vara så få som möjligt. Enligt uppgift finns drygt 200 beställare i kommunen. Antalet beställare var tidigare begränsat till väsentligt färre. Uppföljning visade dock att detta medförde låg inköpstrohet. Efter införandet av e-handelssystem möjliggjorde kommunen för verksamheterna att utse så många beställare som de anser lämpligt.

Uppföljning ska ske av den som avropar från leverantören. Med uppföljning avses enligt riktlinjerna så att fakturor är korrekta och att kvaliteten på varor/tjänster överensstämmer med avtal. Uppföljning av gemensamma ramavtalsvillkor hanteras från upphandlingskontoret. Kommunspecifika ramavtalsvillkor ska dock följas upp av kommunen.

3.5 Köptrohetskontroller genomförs, men inte systematiskt

Enligt riktlinjerna för inköp och upphandling ska köptrohetskontroller genomföras. En årlig plan ska utarbetas och kontroller ska genomföras per förvaltning/avdelning. Enligt uppgift sker detta, men mer i mån av tid snarare än systematiskt. Vid tiden för granskningen är kommunens avtalscontroller tjänstledig, och förvaltningen har inte kunnat genomföra uppföljningar i önskvärd utsträckning.

Det framgår inte av protokoll om kommunstyrelsen under året följt upp kommunens arbete med inköpstrohet. Kommunstyrelsen har dock tagit del av den gemensamma nämndens inköpsboksutslut för 2024.⁴

En annan form av kontroll sker genom Inyett som är ett systemstöd för att undvika att utbetalningar går till fel leverantörer, exempelvis genom så kallade bluffakturor. I Inyett

³ 2024-01-22

⁴ KS 2025-02-18 § 39 och

finns även en möjlighet att ange ytterligare begränsningar, exempelvis för att försvåra för förtroendskadliga närståendetransaktioner. Detta har dock inte implementerats.⁵

3.6 Riktlinjer för direktupphandling finns

Enligt LOU ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandling. Det finns inga krav i lag om vad dessa riktlinjer ska innehålla. Däremot anger Konkurrensverket vissa formaliakrav som *lämpligen* framgår.⁶ Till detta hör bland annat när direktupphandlingar får göras och vilka som har rätt att göra direktupphandlingar.

Strömsunds kommun har riktlinjer för direktupphandling, vilka återfinns som ett avsnitt i strategin för inköp och upphandling. Av tabellen nedan framgår en jämförelse av Konkurrensverkets rekommendationer och kommunen riktlinjer.

Konkurrensverkets rekommendationer om innehåll	Framgår i Strömsunds riktlinjer
När en direktupphandling får genomföras	Ja.
Att redan existerande och tillämpliga avtal ska användas innan en ny direktupphandling genomförs	Ja.
Vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar och till vilka beloppsgränser	Ja.
Hur myndigheten samordnar sina direktupphandlingar	I huvudsak. Inköp över 100 000 kronor hanteras via inköpssamordnarna och ska meddelas upphandlingsfunktionen.
När och hur konkurrensutsättning ska ske, eventuellt kopplat till interna beloppsgränser	Ja.
Hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske	Nej, men finns i instruktioner på intranätet.
När skriftliga avtal ska upprättas	Ja.
Hur direktupphandlingar dokumenteras och på vilket sätt myndigheten skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar	Ja.
Vad som gäller avseende sekretess	Nej.
Vilken dokumentation som ska arkiveras	Ja.

Jämfört med Konkurrensverkets rekommendationer noterar vi att två komponenter i huvudsak saknas i riktlinjerna. Av kompletterande information framgår att det finns både instruktioner och e-handelssystem för viss kommunikation, samt mallar för direktupphandling och avtalsvillkor som klargör vissa sekretessfrågor. Vi menar att dessa sammantaget avhjälper merparten av de risker som finns förknippade med att i riktlinjerna avstå från att tydliggöra kommunikationsvägar och sekretessfrågor.

⁵ En begränsning kopplat till närståendetransaktioner skulle sannolikt minska risken för vissa av de skandaler som uppmärksammats på senare år. Exempelvis det ärende som Sveriges Radio Västerbotten under våren 2026 avslöjade i Nordmalings kommun.

⁶ Konkurrensverkets vägledning för direktupphandlingar: [Direktupphandling | Konkurrensverket](#). Hämtad 2026-02-20

3.7 Stickprovets genomförande

Under perioden 1 januari till 31 december 2025 utbetalade kommunen cirka 608 miljoner kronor till sammanlagt 2 102 unika leverantörer genom 40 469 stycken utbetalningar. I leverantörsregistret ingår även utbetalningar till privatpersoner, exempelvis lunchersättningar och återbetalningar av avgifter. Ungefär hälften av "leverantörerna" har erhållit 10 000 kronor eller mindre. 420 leverantörer har fakturerat 100 000 kronor eller mer till ett sammanlagt belopp om 585 miljoner kronor.

Vi har inledningsvis kartlagt samtliga ramavtalsleverantörer och vad dessa ramavtal omfattar. Totalt finns 421 ramavtalsleverantörer, varav 300 via UKH och 121 som kommunen upphandlat. Därutöver har kommunen tillgång till ADDAs ramavtal inom vissa kategorier, bland annat hem för vård och boende. Vi har av tekniska skäl exkluderat leverantörer som upphandlats av ADDA.

Därefter har vi jämfört ramavtalsregistret med leverantörsregistret för att identifiera vilka leverantörer som fakturerat kommunen men som inte finns i ramavtalsregistret. Preliminärt visade jämförelsen att 70 av 420 leverantörer (som fakturerat över 100 000 kronor) saknades i ramavtalsregistret. Dessa 70 leverantörer fakturerade sammanlagt drygt 100 miljoner kronor under 2025.

Vid genomgång av de 70 leverantörerna identifierade vi flera *falska positiva* avvikelser. Detta handlade exempelvis om ersättningar till andra myndigheter eller varor/tjänster som är undantagna i LOU.

Baserat på kvarvarande avvikelser har vi gjort två stickprov. Det första stickprovet omfattar elva leverantörer som fakturerat över direktupphandlingsgränsen. Det andra stickprovet omfattade sju leverantörer som fakturerat mellan 182 000 och 663 000 kronor. Båda stickproven har syftat till att dels granska huruvida inköpen borde skett på ett befintligt ramavtal, dels granska om de följt lag och kommunens riktlinjer.

3.8 Inköp över direktupphandlingsgränsen kan stärkas

Stickprovet av leverantörer över direktupphandlingsgränsen visar följande:

- Inga av inköpen ingick i ramavtalskatalogen. Det har således varit korrekt att inte nyttja dessa ramavtal till inköpen.
- Fyra stickprov har inte upphandlats korrekt. Kommunen har i två fall (6 & 8) identifierat behov av ramavtal samt vidtagit åtgärder för att ramavtal ska upprättas. Två stickprov (3 & 11) avser konsulttjänster för hälso- och sjukvård i Frostviken.
- Ett stickprov (1) har hanterats delvis korrekt så till vida att det visserligen följt riktlinjerna för direktupphandling men väsentligt överstigit avtalets omfattning samt direktupphandlingsgränsen.

Nr	Belopp	Kunde skett på befintligt ramavtal i ramavtalskatalogen	Följt lag och riktlinjer	Övriga noteringar
1	954 800 kr	Nej	Delvis	Direktupphandlingen uppskattades omfatta 432 tkr över tre år, men det dubbla totalvärdet har fakturerats enbart under det första året.
2	1 058 250 kr	Nej	Ja	-
3	1 037 311 kr	Nej	Nej	Avser hälso- och sjukvård i Frostviken. Ej upphandlats.
4	885 094 kr	Nej	Ja	-
5	705 331 kr	Nej	Ja	-
6	1 101 572 kr	Nej	Nej	Avser arkitekttjänster. Ej upphandlats. Kommunen ska ingå i det gemensamma ramavtalet från och med hösten 2026.
7	750 301 kr	Nej	Ja	-
8	1 709 540 kr	Nej	Ja	-
9	3 045 243 kr	Nej	Nej	Kommunen saknar avtal för service av tunga fordon. Arbete pågår inför framtagande av ramavtalsupphandling
10	753 500 kr	Nej	Ja	-
11	1 120 260 kr	Nej	Nej	Avser hälso- och sjukvård i Frostviken. Ej upphandlats.

3.9 Inköp över dokumentationsgränsen har i huvudsak hanterats korrekt

Stickprovet av leverantörer över dokumentationsgränsen men under direktupphandlingsgränsen visar följande:

- Fem av sju stickprov har i allt väsentligt hanterats korrekt.
- Avvikelser finns i två direktupphandlingar där konkurrensutsättning ej skett. Stickprov 1 har inte följt kommunens riktlinjer genom att dokumentation i huvudsak saknas. Stickprov 7 avser flera mindre inköp av flera olika inköpsansvariga. Vår bedömning är att dessa var och en för sig hanterats korrekt, men att den samordning som anges i upphandlingsstrategi och riktlinjer ej skett.

Nr	Belopp	Kunde skett på befintligt ramavtal i ramavtalskatalogen	Följt lag och riktlinjer	Övriga noteringar
1	662 880 kr	Nej	Nej	Avser konsulttjänster. Ej dokumenterats eller konkurrensutsatts.
2	646 497 kr	Nej	Ja	-
3	430 168 kr	Nej	Ja	Avser separat ramavtal för bemanningstjänster.
4	405 500 kr	Nej	Ja	-
5	342 988 kr	Nej	Ja	Upphandlats av

				räddningstjänstförbundet.
6	326 177 kr	Nej	Ja	Avser separat ramavtal för bemanningstjänster.
7	182 045 kr	Nej	Delvis	Konkurrensutsättning har ej skett. Inköp har gjorts av flera olika inköpsansvariga.

3.10 Vår bedömning

Vår bedömning är att det finns tydliga riktlinjer gällande inköp. Vår bedömning grundas på att riktlinjerna reglerar tillvägagångssätt, ansvar och befogenheter. Erfarenhetsmässigt vet vi att när myndigheter samverkar i upphandlingar uppstår ofta otydliga förväntningar gällande ansvar för uppföljning. Vi ser därför positivt på att Strömsund tydliggjort att beställarna ansvarar för uppföljning av att de fått rätt tjänst/vara till rätt villkor. Vår bedömning grundas även på att vikten av avtalstrohet genomgående betonas i den formella styrningen.

Vidare bedömer vi att det delvis finns tillräckliga kontroller genomförs för att säkerställa följsamhet till avtal. Vår bedömning grundas på att inköp i huvudsak sker genom e-handelssystem där ramavtalsleverantörer finns tillgängliga. Därtill visar stickprov på att inköp utanför ramavtal i stort har hanterats korrekt. Vi noterar dock att det finns inköp över direktupphandlingsgränsen som inte hanterats korrekt. Vi ser positivt på att ramavtalsupphandlingar pågår för två av de fyra avvikelserna.

Avslutningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig uppföljning avseende inköp. Vår bedömning grundas på att det finns såväl system som riktlinjer som möjliggör uppföljning. Vi konstaterar dock att uppföljningen under 2025 inte fullt ut motsvarat kommunens interna bestämmelser. Vi noterar även att kommunstyrelsen inte genomfört någon mer samlad uppföljning av kommunens inköpstrohet.

4. Källförteckning

Dokument

- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Dokumenthanteringsplaner
- Riktlinjer för inköp och upphandling
- Strategi för inköp och upphandling, inklusive riktlinjer för direktupphandlingar
- Tillämpningsföreskrifter till riktlinjer
- Leverantörsreskontra för år 2025
- Urval av fakturor kopplade till stickprov av inköp över direktupphandlingsgränsen
- Avtal kopplade till stickprov över direktupphandlingsgränsen

Intervju

- Administrativ chef och upphandlingssamordnare, 2026-03-04