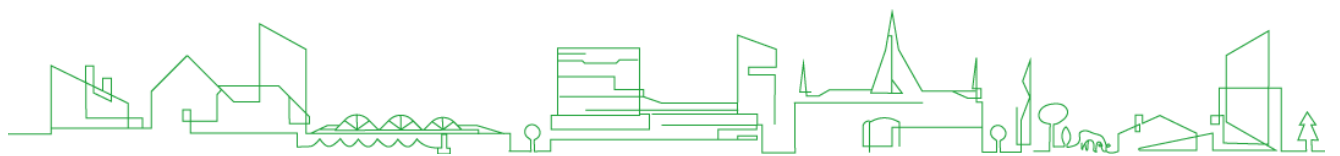


# Kommunrevisionen granskar

Uppföljande granskning: Inköps- och upphandlingsprocessen, 2025



## Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

## Kontaktuppgifter

### Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

### Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande

ewa.miller@umea.se

# Uppföljande granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess

Umeå kommun





Shape the future  
with confidence

## Innehåll

Sammanfattning.....	2
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Metod och avgränsning .....	4
1.4. Revisionskriterier .....	4
<b>2. Granskningsresultat .....</b>	<b>5</b>
2.1. Behandling av den tidigare granskningen .....	5
2.2. Rekommendationer i tidigare granskning .....	5
2.3. Policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamheten .....	6
2.4. Strategisk styrning .....	6
2.5. Rutiner .....	8
2.6. Roll- och ansvarsfördelning .....	9
2.7. Kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp .....	11
2.8. Stickprov.....	12
<b>3. Samlad bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>17</b>
<i>Bilaga 1: Källförteckning .....</i>	<i>18</i>



Shape the future  
with confidence

## Sammanfattning

Revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att granska kommunstyrelsen omhändertagit de rekommendationer som lämnats i tidigare granskning av inköp och upphandling (2022).

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån revisionens tidigare granskning. Vi kan inte uttala oss om huruvida samtliga rekommendationer har omhändertagits i tillräcklig omfattning.

Kommunstyrelsen har, sedan revisionens tidigare granskning, arbetat med att förbättra styrningen inom inköp- och upphandlingsområdet. I oktober 2025 beslutade kommunfullmäktige att fastställa kommunstyrelsens förslag till policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet (2025-10-27). Därtill beslutade fullmäktige att fastställa komplettering av reglementen för nämnder och styrelse, samt att ge samtliga nämnder i uppdrag att se över och vid behov justera nämndens delegationsordning med anledning av förändring i reglementen.

Riktlinjen som tillhör policyn syftar till att konkretisera policyns innehåll för att säkerställa att upphandling och inköp sker i enlighet med policyn. Riktlinjen gäller samtliga kommunens nämnder.

Granskningen visar att kommunstyrelsen, vid framtagandet av de nya styrdokumenterna, i stor utsträckning utgått från revisionens tidigare granskning. Flertalet av de rekommendationer som tidigare lämnades har därför beaktats. Exempelvis har roll- och ansvarsfördelningen tydliggjorts och styrning av hur kontrollen och uppföljningen ska ske har förbättrats. Det är dock för tidigt att uttala sig om i vilken utsträckning åtgärderna har lett till någon förbättring, eftersom implementeringen precis har påbörjats.

Genomfört stickprov visar att brister fortfarande kvarstår avseende dokumentation i upphandlingar. Givet att implementeringen av den nya styrningen precis har påbörjats är det rimligt att vissa brister kvarstår. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen, och de enskilda nämnderna som köpt från de berörda leverantörerna, borde ha stärkt upp den interna kontrollen i väntan på den nya styrningen.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Det är av stor vikt att rekommendationer i revisorernas granskningar omhändertas av ansvariga nämnder. Det vill säga att de brister och utvecklingsområden som revisionen identifierar blir åtgärdade av den ansvariga nämnden.

Revisionen i Umeå kommun granskade kommunens inköps- och upphandlingsprocess år 2022. Revisionen bedömde att kommunstyrelsen och tekniska nämnden inte hade säkerställt en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsprocess. Av granskningen framkom bland annat att det fanns otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen, brist på centrala kontroller och svårigheter att i nuvarande system att inhämta korrekta data för analys och uppföljning. Granskningen visade också att det fanns brister i dokumentation för upphandlingar både över och under direktupphandlingsgränsen.

Att följa upp granskningen är ett led i att utvärdera ansvariga nämnders styrning, uppföljning och interna kontroll. Utgångspunkten för uppföljningen är de rekommendationer som ställdes i granskningen.

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder rekommenderades att med anledning av granskningen att:

- ▶ Säkerställa rutiner för att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens styrdokument.

Kommunstyrelsen rekommenderades även med anledning av granskningen att:

- ▶ Tydliggöra den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och processer, inklusive delegation.
- ▶ Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling.
- ▶ Stärka kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Mot bakgrund av ovan, samt med hänsyn till revisionens risk- och väsentlighetsanalys för 2024, har revisorerna i Umeå kommun bedömt det som angeläget att granska hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden har omhändertagit rekommendationerna från revisionens granskning 2022.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den uppföljande granskningen är att granska om kommunstyrelsen omhändertagit de rekommendationer som lämnats i tidigare granskning.

Granskningen ska besvara följande *revisionsfrågor*:

- ▶ Har tillräckliga åtgärder vidtagits utifrån revisionens tidigare granskning?
- ▶ Har åtgärderna medfört att rekommendationerna har omhändertagits i tillräcklig utsträckning?



Shape the future  
with confidence

### 1.3. Metod och avgränsning

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen och tiden från dess att tidigare granskning genomfördes. Granskningen avgränsas till att följa upp de rekommendationer som lämnats i granskningen. Eftersom kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret inom området riktades rekommendationerna i den tidigare granskningen framför allt till kommunstyrelsen. *I granskningen ingår även att kartlägga om:*

- ▶ Kommunstyrelsen har behandlat ärendet (revisionsrapporten) på ett sammanträde?
- ▶ Kommunstyrelsen gett förvaltningen i uppdrag att åtgärda konstaterade brister?
- ▶ Åtgärderna följts upp och återrapporterats till kommunstyrelsen?

Uppföljningen har genomförts genom dokumentanalys. Se källförteckning för granskade dokument. Kontaktpersoner inom förvaltningen har fått möjlighet att sakgranska rapportutkastet.

Vidare ha ett stickprov genomförts som syftar till att granska dokumentation kopplat till upphandlingar och inköp och därigenom följsamheten till lagar och styrdokument. Urval till stickprovet har skett utifrån de leverantörer som fakturerat respektive nämnd under perioden 2025-01-01 till 2025-11-15. Från detta har vi valt tre leverantörer per granskade nämnd för att undersöka de underlag som finns.

### 1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av revisionskriterier och rekommendationer från den tidigare granskningen.

## 2. Granskningsresultat

*Kapitlet beskriver behandlingen av den tidigare granskningen samt vilka åtgärder som vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades, samt vår bedömning av om rekommendationerna är omhändertagna.*

### 2.1. Behandling av den tidigare granskningen

Kommunstyrelsen och tekniska nämnden har yttrat sig med anledning av den tidigare granskningen.

Kommunstyrelsen beslutade i november 2022 (2022-11-15) att godkänna förvaltningens förslag till yttrande, och tekniska nämnden beslutade i november 2022 (2022-11-24) att besluta att godkänna förvaltningens förslag till yttrande.

Styrelse och nämnd framhöll i sina svar att revisionens granskning och rekommendationer kommer att utgöra en viktig utgångspunkt i revidering av kommunens policy och riktlinjer för upphandling och inköp som på uppdrag av kommunfullmäktige ska genomföras under 2023.

#### 2.1.1. Uppföljning av yttrande

Vi kan utifrån protokollgranskning inte se att styrelse eller nämnd har genomfört en samlad uppföljning av de svar som lämnats i yttrandet. Däremot är det tydligt att revisionens rekommendationer varit en utgångspunkt vid framtagandet av den nya styrningen inom inköp- och upphandlingsområdet.

### 2.2. Rekommendationer i tidigare granskning

I revisionens tidigare granskning riktades ett antal rekommendationer. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder rekommenderades med anledning av granskningen att säkerställa rutiner för att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens styrdokument. Kommunstyrelsen rekommenderades även att:

- ▶ Tydliggöra den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och processer, inklusive delegation.
- ▶ Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling.
- ▶ Stärka kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

I kommande avsnitt redogör vi för vilka åtgärder som har vidtagits utifrån de lämnade rekommendationerna. Vi bedömer om tillräckliga åtgärder vidtagits utifrån revisionens tidigare granskning, och om åtgärderna har medfört att rekommendationerna har omhändertagits i tillräcklig utsträckning.

### 2.3. Policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamheten

Grundläggande för kommunstyrelsens vidtagna åtgärder är de beslut som fattats avseende ny policy- och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamheten. Styrdokumenten reglerar inköp- och upphandlingsområdet från behovsinitiering till avtalsuppföljning. Styrdokumenten är en förutsättning för nämndernas fortsatta arbete.

I oktober 2025 beslutade kommunfullmäktige att fastställa kommunstyrelsens förslag till policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet (2025-10-27). Därtill beslutade fullmäktige att fastställa komplettering av reglementen för nämnder och styrelse, samt att ge samtliga nämnder i uppdrag att se över och vid behov justera nämndens delegationsordning med anledning av förändring i reglementen.

Policyn ska tydliggöra de förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet, vid sidan av de mål, inriktningar och krav som återfinns i lagstiftning, annan författning eller i andra styrande dokument av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnd eller bolagsstyrelse.

Enligt policyn kan denna vid behov kompletteras med riktlinjer och anvisningar av kommunstyrelsen för att förtydliga de kommunövergripande förhållandena, av enskild nämnd eller enskilt bolag för att förtydliga nämnds- eller bolagsspecifika förhållanden, samt delegationsordning av kommunstyrelse/nämnd för att förtydliga ansvar och mandat.

I policydokumentet framgår övergripande principer och förhållningssätt till kommunens upphandling och inköp, samt att upphandlings- och inköpsverksamheter ska följas upp och att kommunens leverantörer och avtal ska följas upp systematiskt och med regelbundenhet. Kommunkoncernen ska sträva efter affärsmässighet och gott näringslivsklimat, upphandlingar ska ske utifrån en helhetssyn där det gemensamma intresset går före enskilda intressen, samt kan genomföras i samverkan på olika nivåer. Policyn betonar vikten av objektivitet för att undvika otillbörlig påverkan, mutor och jäv, samt att alla leverantörer ska behandlas likvärdigt.

Riktlinjen som tillhör policyn syftar till att konkretisera policyns innehåll för att säkerställa att upphandling och inköp sker i enlighet med policyn. Riktlinjen gäller samtliga kommunens nämnder.

Samtidigt som fullmäktige beslutade om policy och riktlinje, fastställde även kommunstyrelsen om en plan för implementering av policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamheten 2025-2027, och fullmäktige beslutade om att upphäva den tidigare styrningen på området.

Enligt plandokument för implementering av policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamheten ska detta ske i två steg, där de första förändringarna avser en ökad förmåga till taktiskt arbete med upphandling och inköp påbörjas efter beslut i kommunstyrelsen, medan förändringar till ett strategiskt arbete ska påbörjas under slutet av 2026. Planen för genomförande ska följas upp kontinuerligt genom att status och progress rapporteras till kommunstyrelsens näringsliv- och arbetsutskott.

### 2.4. Strategisk styrning

Enligt policyn är upphandling och inköp strategiska verktyg som ska bidra till att:

- ▶ Kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- ▶ Nämnder och bolag kan tillgodose sina respektive ändamål/grunduppdrag.
- ▶ Kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylls.
- ▶ Kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning/höjd beredskap.
- ▶ Kommunen motverkar och förebygger välfärds kriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv.

Riktlinjen tydliggör att kommunen nu ska verka för en gemensam inköpsprocess som innehåller tre huvudsakliga delar vilket avser att tillgodose kommunens behov av att planera, genomföra och följa upp inköpsverksamheten på en **strategisk, taktisk och operativ** nivå:

- ▶ Det **strategiska inköpsarbetet** avser kommunens arbete med att planera, genomföra/understödja och följa upp inköpsverksamheten som helhet på sådant sätt att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- ▶ Det **taktiska inköpsarbetet** avser styrelse och respektive nämnd arbete med att planera, genomföra och realisera enskilda upphandlingar i enlighet med gällande regelverk för offentlig upphandling, och samtidigt säkra att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- ▶ Det **operativa inköpsarbetet** avser de inköp/beställningar/avrop som genomförs i kommunens verksamheter, samt den leveransbevakning och fakturahantering som följer av sagda inköp/beställningar/avrop. I det operativa inköpsarbetet ingår även förberedelse, planering, genomförande och uppföljning av direktupphandlingar.

Enligt riktlinjen ska kommunstyrelsen i samverkan med nämnder och bolag arbeta med utveckling och effektivisering av processen, medan nämnderna ansvarar för deltagandet i utvecklingsarbetet.

Riktlinjen innehåller skrivningar om det strategiska inköpsarbetet. Bland annat framgår att kommunstyrelsen har ansvar för analys, planering och uppföljning av inköpsverksamheten. I uppföljningen och analysen ska nedanstående varu-/tjänstekategorier särskilt beaktas, vilka alla knyter an till de strategiska områdena enligt den nya policyn:

- ▶ Väsentliga sett till inköpsvolym (spend i kr)
- ▶ kritiska för kommunens förmåga att tillgodose sitt välfärdsuppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt
- ▶ väsentliga för kommunens förmåga att nå måluppfyllelse inom fastställda inriktningsmål
- ▶ viktiga ur beredskapshänseende
- ▶ viktiga i arbetet med att motverka och/eller förebygga välfärds kriminalitet, arbetslivskriminalitet samt organiserad brottslighet.

Utifrån genomförd analys ska kommunstyrelsen fastställa en inköpsplan för kommande 5-årsperioden. Av inköpsplanen ska de varu- och tjänstekategorier som bedöms ha strategisk betydelse under den aktuella perioden framgå. Inköpsplanen ska också innehålla beskrivning av den förändring eller utveckling kommunen avser att uppnå inom respektive

kategori. Planen kan även inkludera rekommendationer om vilka krav kommunen bör ställa inom varje kategori.

Inköpsplanen omsätts genom enskilda upphandlingar inom prioriterade varu-/tjänstekategorier. Inköpsplanen följs upp genom uppföljning/utvärdering av ingångna avtal, samt aggregerad uppföljning som beskrivits ovan. Återrapportering ska ske till berörda nämnder samt kommunstyrelsen.

I riktlinjen framgår också nämndernas- respektive kommunstyrelsen ansvar för att säkerställa det strategiska arbetet. Bland annat framgår att nämnderna ska sammanställa och kommunicera bedömt inköpsbehov samt verka för att de prioriteringar som framgår av inköpsplanen omsätts i de upphandlingar som nämnderna genomför.

Enligt plan för implementering förväntas utvecklingen av det strategiska arbetet påbörjas under slutet av 2026/början av 2027.

#### **2.4.1. Bedömning**

**Vi bedömer att** kommunstyrelsen delvis vidtagit tillräckliga åtgärder avseende revisionens rekommendation att tydliggöra den strategiska styrningen av upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv.

Vi grundar vår bedömning på att den nya riktlinjen på ett tydligt sätt beskriver hur det strategiska arbetet ska bedrivas och vilka som är ansvariga. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsen som beredande instans av policyn på ett tydligare sätt hade kunnat tydliggjort bolagens roll i det strategiska perspektivet.

**Vi bedömer att** åtgärderna medfört att rekommendationerna delvis har omhändertagits i tillräcklig utsträckning. Vår bedömning grundar sig på samma iakttagelser som ovan - det vill säga att bolagskoncernen inte på ett tydligt sätt omfattas av principerna och tillvägagångssätten för det strategiska inköpsarbetet.

#### **2.5. Rutiner**

I policydokumentet framgår att nämnder ska arbeta enligt kommunstyrelsens fastställda policy och riktlinje, men att de har mandat att utveckla egna anvisningar utifrån särskilda förutsättningar, så länge dessa följer den övergripande policyn.

Av riktlinjen för upphandlings- och inköpsarbete framgår inga konkreta rutiner för hur upphandlings- och inköpsarbetet ska gå till, vilket ligger i linje med fastställd riktlinje för styrande dokument (2024-01-16 §9). Riktlinjen fokuserar framför allt på *vad* som ska göras och av *vilken instans* det ska göras. Vi har inte heller tagit del av några uppdaterade rutiner från förvaltningsorganisationen. Vid granskningstillfället finns därmed inga rutiner för kommunstyrelsen interna inköps- och upphandlingsarbete.

#### **2.5.1. Bedömning**

**Vi bedömer att** kommunstyrelsen och nämnderna *delvis* har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån rekommendationen att säkerställa rutiner för att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens styrdokument

Å ena sidan ser vi positivt på att arbetet med styrning inom inköp- och upphandlingsområdet har tydliggjorts i och med de nya styrdokumenterna. Vi delar kommunstyrelsens uppfattning att en tydlig styrning, med en tydlig roll- och ansvarsfördelningen, är en grund för att kunna ta fram ändamålsenliga rutiner. Å andra sidan ansvarar respektive nämnd för den interna kontrollen inom sina ansvarsområden. Mot den bakgrunden anser vi att nya rutiner hade kunnat arbetas fram för att säkerställa en fungerande process, trots att det pågått ett kommunövergripande utvecklingsarbete.

**Vi kan inte bedöma** om åtgärderna medfört att rekommendationerna har vidtagits i tillräcklig utsträckning.

Förvisso visar genomfört stickprov (se avsnitt 2.8) att det fortfarande finns brister vad gäller att säkerställa en tillräcklig dokumentation vid upphandling och inköp. Det visar att det saknas tillräckliga rutiner vid tidpunkten för denna granskning. Däremot ser vi att den nya styrningen i teorin bör leda till en förbättring och ökade möjligheter att ta fram kommunövergripande rutiner, eller för nämnderna att ta fram egna rutiner. Det är dock för tidigt att uttala sig om detta.

## 2.6. Roll- och ansvarsfördelning

### 2.6.1. Övergripande organisation och ansvar

I policydokumentet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att policyn efterlevs, samt för att tillgodose en ändamålsenlig och effektiv organisation.

Enligt policyn har kommunstyrelsen ansvaret för kommungemensamma upphandlingar, vilket innebär att styrelsen är avtalsägare för dessa avtal. Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över hela kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet och ansvarar för att förebygga överträdelser och säkerställa en enhetlig tillämpning genom uppföljning, stöd och riktlinjer.

I policyn framgår att varje nämnd fungerar som egen upphandlande myndighet och har då ansvar för sin interna kontroll, efterlevnad av lagstiftning samt att planera, genomföra och följa upp sina upphandlingar och inköp. En nämnd som är ensam om ett behov och initierar en upphandling, blir avtalsägare och ansvarar för *avtalsrealisering*<sup>1</sup>.

#### 2.6.1.1 Nämndgemensamma upphandlingar och avtal

I riktlinjen framgår att i de fall flera nämnder har ett gemensamt behov, ska den nämnd som har ett nämndspecifikt ansvarsområde och tillhörande befogenhet bli avtalsägare. Varje part som då ingår eller avropar från nämndgemensamma upphandlingar har ansvar för att realisera upphandlingen i enlighet med den omfattning som parten avropar från, medan avtalsägare ansvarar för sammanställning av avtalsuppföljningen.

#### 2.6.1.2 Kommungemensamma upphandlingar och avtal

I riktlinjen framgår att vid upphandling av övergripande karaktär, exempelvis avtal där flertalet av kommunens nämnder har likartade behov och sakkunskap saknas hos en specifik nämnd, tillämpas en kommungemensam upphandling. Kommunstyrelsen utgör då avtalsägare och kan på eget initiativ initiera en kommungemensam upphandling, däremot

---

<sup>1</sup> Implementering, förvaltning och uppföljning av avtalet

har varje part som ingår eller avropar från en kommungemensam upphandling ansvar för att realisera upphandlingen.

Kommunstyrelsen som avtalsägare ansvarar för sammanställning av avtalsuppföljning.

### **2.6.1.3 Samordnade upphandlingar**

I riktlinjen framgår att styrelse och nämnder ska samarbeta med kommunens större helägda bolag i planering och genomförande av arbetet med upphandlingar, samt att arbetet ska fördelas mellan parterna i den mån upphandlingshov sammanfaller och samordnad upphandling bedöms vara fördelaktig. Respektive avtalsansvarig ska följa upp och förvalta det egna avtalet. Övriga bolag får möjligheten att vara avropsberättigade.

### **2.6.2. Kommunen som inköpscentral och anslutning till andra inköpscentraler**

I riktlinjen avseende upphandlings- och inköpsverksamhet framgår att i de fall kommunen agerar inköpscentral ska kommunstyrelsen godkänna vilka parter som tecknar samverkansavtal med kommunen. Samverkansavtal ska tydliggöra avtalsägarskapet samt fördelning av ansvar för avtalsförvaltning och uppföljning.

### **2.6.3. Revidering av reglemente för styrelse och nämnder**

I oktober 2025 beslutade kommunfullmäktige att fastställa komplettering av reglemente för styrelse och nämnder, samt att ge samtliga nämnder i uppdrag att vid behov justera respektive delegationsordning med anledning av revidering i reglemente (2025-10-27).

I enlighet med förändringarna ansvarar kommunstyrelsen för att kommunens inköpsverksamhet vilar på en gemensam grund och är ändamålsenligt utformad för att tillgodose kommunens behov på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Kommunstyrelsen har enligt reglemente mandat att utfärda riktlinjer och anvisningar för att upprätthålla en ändamålsenlig och samordnad inköpsverksamhet i enlighet med av fullmäktige fastställd policy. Kommunstyrelsen ska företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och enheter, samt ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas i kommungemensam upphandling, alternativt via inrättande av ett dynamiskt inköpssystem.

Förändringarna tydliggör att varje nämnd utgör en egen upphandlande myndighet med ansvar för, och mandat att förbereda, genomföra och realisera nämndspecifika och/eller nämndgemensamma upphandlingar inom ram för den avgränsning som nämndens grunduppdrag utgör. Nämnder ska upprätthålla en ändamålsenlig organisation och kompetens i inköps- och upphandlingshänseende, följa kommungemensamma direktiv och riktlinjer inom området som fastställs av fullmäktige respektive kommunstyrelsen. Nämnder ska nyttja och bidra till att utveckla kommungemensamma stöd- och expertfunktioner samt processer/digitala tjänster inom inköps- och upphandlingsområdet.

Kommunfullmäktige beslutade även att tekniska nämndens, individ- och familjenämndens, äldrenämndens och valnämndens reglementen revideras såtillvida att nuvarande specifika skrivningar avseende de specifika angivna områden som respektive nämnd får genomföra upphandling inom, stryks.

#### **2.6.4. Bedömning**

**Vi bedömer att** kommunstyrelsen har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån rekommendationen att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och processer, inklusive delegation.

Vi grundar vår bedömning på att nya styrdokumentet tydliggör roll- och ansvarsfördelningen och att detta kompletterats med uppdateringar i kommunstyrelsen och nämndernas reglementen.

**Vi bedömer att** åtgärderna har medfört att rekommendationerna har vidtagits i tillräcklig utsträckning.

Vi grundar vår bedömning på att de synpunkter revisionen hade i den tidigare granskningen från 2022 har beaktats i de nya beskrivningarna av roll- och ansvarsfördelningen. Exempelvis beskrivs roll- och ansvarsfördelningen nu på ett konsekvent sätt och nämndernas ansvar är tydliggjorda, i stället för att kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott samt enskilda förvaltningar står som ansvariga, vilket tidigare var fallet. I den tidigare granskningen bedömde revisionen att antalet beställare behöver ses över. Detta har ännu inte gjorts inom ramen för framtagandet av den nya styrningen inom området. Vi vill också poängtera att det är av vikt att roll- och ansvarsfördelningen efterlevs i praktiken, vilket kommunstyrelsen bör kontrollera inom ramen för sin uppsiktsplikt.

### **2.7. Kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp**

#### **2.7.1. Kontroll och uppföljning enligt ny riktlinje**

I riktlinjen avseende upphandlings- och inköpsverksamhet framgår att kommunstyrelsen ska ansvara för analys, planering och uppföljning av inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå. Detta ska ske genom uppföljning och analys av kommunens inköpsbeteende, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas.

Slutsatser och rekommendationer från analyser bör enligt riktlinjen förankras med berörda nämnder. Enligt riktlinjen är syftet med analysen att ge kommunstyrelsen underlag för att fastställa vad som särskilt bör prioriteras vid kommande års upphandlingar inom respektive varu-/tjänstekategori.

I det praktiska genomförandet ansvarar kommunstyrelsen för uppföljning och analys, beslut om övergripande inköpsplan samt uppföljning och bedömning i vilken omfattning inköpsplanen givit önskvärda effekter.

#### **2.7.2. Bedömning**

**Vi bedömer att** kommunstyrelsen har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån rekommendationen att stärka kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Vi grundar vår bedömning på att de nya riktlinjerna klargör en tydlig styrning, ambitionsnivå och ansvarsfördelning vad gäller att följa upp kommunens inköp på en aggregerad nivå.

**Vi kan inte bedöma** om åtgärderna medfört att rekommendationerna har vidtagits i tillräcklig utsträckning.

Vi grundar vår bedömning på att den styrning som framgår av riktlinjen inte har hunnit omsättas i praktiken, vilket innebär att det inte finns någon uppföljning att granska. Vi konstaterar dock att beskrivningarna av uppföljningens innehåll och omfattning i stor utsträckning svarar mot de brister som identifierades i revisionens tidigare granskning.

## 2.8. Stickprov

I detta avsnitt presenteras de stickprov som genomförts avseende dokumentation vid upphandlingar och inköp. Tabellen redovisar de iakttagelser som gjorts för respektive leverantör samt en samlad bedömning om den dokumentation som krävs enligt lag och styrdokument. Bedömningen ja innebär att dokumentationen i allt väsentligt är tillräcklig enligt lag, bedömningen delvis innebär att det finns viss dokumentation men att det inte är fullständigt och bedömningen nej innebär att majoriteten av dokumentationen saknas.

Leverantör	Belopp 2025	Kommentar EY	Bedömning
<b>Kommunstyrelsen</b>			
<b>Leverantör A</b>	784 039	Avtal finns. Avser samverkansavtal inom projektet. Löptid saknas, däremot framgår att projektet har beviljats finansiering för genomförande under projektiden 2024-11-01-2026-10-31. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll saknas, däremot analys av upphandlingspliktighet enligt LOU. Framgår inte om fler anbud har prövats.	<b>Delvis</b>
<b>Leverantör B</b>	2 379 718	Ramavtal finns. Avser taktiska och kreativa produktionstjänster. Gällde till 25-04-30. Option är nyttjad. Option finns för två år fram till 2027-04-30. Förfrågningsunderlag finns. Signerad kontraktstilldelning finns. Utvärderingsprotokoll saknas.	<b>Delvis</b>
<b>Leverantör C</b>	1 735 817	Avtal finns. Avser ett generalkonsultuppdrag för broar på Norra Ön. Kontraktet gäller till och med slutfört uppdrag, senast 2026-03-31. Förfrågningsunderlag med utvärderingsmodell finns. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll saknas.	<b>Delvis</b>
<b>Tekniska nämnden</b>			
<b>Leverantör D</b>	817 439	Avtal finns. Avser trygghetsavtal för service av reservkraftaggregat. Avtalets giltighet förlängs löpande med ett år om ingen av parterna säger upp avtalet. Förfrågningsunderlag saknas.	<b>Nej</b>

		Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll saknas. Framgår inte om fler anbud har prövats. Accepterad offert för styrsystemsbyte finns, avser direktupphandling.	
<b>Leverantör E</b>	800 020	Avtal saknas. Avser direktupphandling av taktkonsult. Enligt uppgift en svår kompetens att få tag på.	<b>Nej</b>
<b>Leverantör F</b>	899 245	Avtal finns. Avser samarbetsavtal regionalt nät i Västerbotten. Avtalet är giltigt till och med 2026-12-31. Beslutsprotokoll, utvärderingsprotokoll och beslut om tilldelning saknas. Enligt uppgift har regionen haft fullmakt att upphandla tjänsten för kommunens räkning. Saknas dokumentation som bekräftar detta.	<b>Nej</b>
<b>Fritidsnämnden</b>			
<b>Leverantör G</b>	1 809 236	Ramavtal finns. Avser leverans av kalkstensmjöl till kommunernas kalkdoserare. Avtalet var giltigt till och med 2024-03-31. Option är nyttjad. Option finns fram till 2026-03-31. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll finns. Endast ett godkänt anbud.	<b>Ja</b>
<b>Leverantör H</b>	1 428 248	Ramavtal finns. Avser leverans av kemiska produkter till badanläggningar. Avtalet var giltigt till och med 2025-12-31. Option är nyttjad. Option finns fram till 2027-12-31. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll finns. Två inkomna anbud.	<b>Ja</b>
<b>Leverantör I</b>	1 106 483	Ramavtal finns. Avser drift och service av trafikljus, bommar och dagvattenpumpsanläggningar samt service av grindar och sandfickor. Avtalet var giltigt till och med 2025-06-30. Option är nyttjad. Option finns fram till 2028-06-30. Vi har inte heller tagit del av upphandlingsunderlag.	<b>Nej</b>
<b>Kulturnämnden</b>			
<b>Leverantör J</b>	1 190 407	Avtal finns. Avser bibliotekssystem och bibliotekswebb. Avtalet löper till och med 2027-12-19 med möjlighet till förlängning till och med 2029-12-19. Upphandlingsunderlag och utvärderingsmall finns. Beslutsprotokoll finns, utvärdering framgår av beslutsprotokoll.	<b>Ja</b>
<b>Leverantör K</b>	1 050 257	Avtal finns. Avser utlåningstjänst för e-böcker och digitala ljudböcker. Avtalet löper tills vidare med en ömsesidig uppsägningstid. Vi har inte tagit del av upphandlingsunderlag. Enligt uppgift var leverantören den enda som kunde leverera lån av e-böcker vid tidpunkten för	<b>Nej</b>

		avtalstecknandet. Nu finns ny aktör och nämnden avser genomföra ny upphandling eller ansluta sig till en upphandling som ADDA avser genomföra.	
<b>Leverantör L</b>	611 351	Avtal finns. Avser bussresor till kulturevenemang. Avtalet var giltigt till och med 2025-01-31. Option är nyttjad. Option finns fram till 2027-01-31. Vi har tagit del av upphandlingsunderlag och beslutsprotokoll, utvärdering framgår av beslutsprotokoll.	Ja
<b>Äldrenämnden</b>			
<b>Leverantör M</b>	1 467 276	Ramavtal finns. Avser leverans av fordonsleasing. Avtalet var giltigt under två år. Avtalets giltighet förlängs löpande med ett år om avtalet inte sägs upp. Upphandlingsunderlag finns.	Ja
<b>Leverantör N</b>	660 740	Ramavtal finns. Avser korttidshyra fordon. Avtalet är giltigt till och med 2027-02-28. Option finns fram till 2029-02-28. Upphandlingsunderlag finns.	Ja
<b>Leverantör O</b>	686 260	Avtal finns. Avser taklyftar och traverser. Avtalet var giltigt till och med 2023-08-30. Avtalet förlängs löpande med ett år om avtalet inte sägs upp. Förfrågningsunderlag och beslutsprotokoll finns. Endast ett godkänt anbud.	Ja
<b>Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden</b>			
<b>Leverantör P</b>	1 317 727	Avtal finns. Avser direktupphandling av undervisning i ämnesområdet programmering och teknik. I avtalet framgår att avtalet avser läsåret 2025-2026. Vi har tagit del av ifylld blankett för dokumentation av direktupphandling. Ingen konkurrensutsättning skedde. Dock finns information om att man undersökt marknaden och endast hittat en leverantör av denna tjänst. Vi noterar dock att fakturerat belopp tyder på att en annonserad upphandling bör ha skett.	Delvis
<b>Leverantör Q</b>	1 149 265	Avtal saknas. Enligt uppgift saknas avtal då upphandling avbröts på grund av bristande konkurrens (oskäligen priser).	Nej
<b>Leverantör R</b>	838 796	Ramavtal finns. Avser leveranser av bröd- och bageriprodukter. Avtalet är giltigt till och med 2026-09-01. Option finns fram till 2028-09-01. Vi har tagit del av upphandlingsunderlag. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll finns.	Ja
<b>För- och grundskolenämnden</b>			
<b>Leverantör S</b>	2 081 801	Ramavtal finns. Avser hyra av entrémattor, tvätt, transport och byte av mattor. Avtalet	Ja

		är giltigt till och med 2026-04-30. Option finns fram till 2028-04-30. Prisbilaga finns, och upphandlingsunderlag.	
<b>Leverantör T</b>	792 490	Ramavtal finns. Avser mobiltelefoner, androidplattor, tillbehör och tillhörande tjänster. Avtalet är giltigt till och med 2026-11-30. Option finns fram till 2028-11-30. Vi har inte tagit del av upphandlingsunderlag. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll saknas.	<b>Delvis</b>
<b>Leverantör U</b>	906 798	Avtal finns. Avser verksamhetssystem lagring av information i skolan. Avtalet avser en i tid obegränsad nyttjandelicens. Avtalet förlängs löpande med ett år om avtalet inte sägs upp. Vi har tagit del av accepterad offert, däremot inte upphandlingsunderlag. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll saknas.	<b>Delvis</b>
<b>Individ- och familjenämnden</b>			
<b>Leverantör V</b>	989 737	Ramavtal finns. (1) Avser köp och leverans av mjukpapper. Avtalet är giltigt till och med 2026-08-31. Option finns fram till 2028-08-31. Vi har tagit del av upphandlingsunderlag. (2) Avser städmaskiner. Avtalet är giltigt till och med 2026-01-31. Option finns fram till 2028-01-31. Vi har tagit del av upphandlingsunderlag.	<b>Ja</b>
<b>Leverantör W</b>	857 558	Avtal och upphandlingsunderlag finns. Avser operationell leasing.	<b>Ja</b>
<b>Leverantör X</b>	801 531	Ramavtal finns. (1) Avser fönsterputs och höghöjdsstäd. Avtalet var giltigt till och med 2024-11-30. Option nyttjas. Option finns fram till 2026-04-30. Prisbilaga finns, vi har däremot inte tagit del av upphandlingsunderlag. Beslutsprotokoll och utvärderingsprotokoll saknas. (2) Avser utstädningstjänster. Avtalet var giltigt till och med 2025-03-31. Option nyttjas. Option finns fram till 2027-03-31. Checklista för utfört arbete och prisbilaga finns, vi har däremot inte tagit del av upphandlingsunderlag.	<b>Nej</b>

### 2.8.1. Slutsatser utifrån genomfört stickprov

Genomfört stickprov visar att det fortfarande finns brister vad gäller dokumentation inom inköp och upphandling. En klar förbättring är att det upprättas avtal med leverantörer i större utsträckning än vad som var fallet vid revisionens tidigare granskning. Däremot saknas ibland förfrågningsunderlag och/eller beslutsprotokoll eller motsvarande. Ibland finns rimliga förklaringar, så som att det inte finns någon annan leverantör eller att



Shape the future  
with confidence

inkomna anbud i en upphandling varit oskäligen varför upphandling avbrutits. Enligt vår uppfattning bör dock dokumentationen av sådana fall stärkas.

Insamlingen av underlag till stickprovet har varit utmanande. Vår uppfattning är att mycket beror på den otydliga ansvarsfördelningen som råder. Vid ett flertal tillfällen har den nämnd som köpt av en leverantör hänvisat till att det rör sig om ett kommunövergripande avtal upphandlat av upphandlingsbyrån. Vid flera fall har då upphandlingsbyrån hänvisat tillbaka till verksamheten. Ofta har berörd nämnd kunnat bistå med viss dokumentation, ofta avtalen, för att sedan hänvisa tillbaka till upphandlingsbyrån för övrig dokumentation. Svar från upphandlingsbyrån har därefter vid ett flertal tillfällen dröjt eller uteblivit.

Sammantaget ser vi en risk att det vid några fall i stickprovet finns underlag men att vi inte fått ta del av dessa. Kommunstyrelsen och nämnderna har dock fått 5 arbetsdagar på sig att granska ett rapportutkast. Saknas fortfarande dokumentation efter genomförd faktakontroll har vi antagit att den saknas.

### 3. Samlad bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning är att kommunstyrelsen **har** vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån revisionens tidigare granskning. **Vi kan inte uttala oss** om huruvida samtliga rekommendationer har omhändertagits i tillräcklig omfattning.

Vi grundar vår bedömning på följande:

Rekommendation (riktad till)	Har åtgärder vidtagits utifrån revisionens tidigare granskning?	Har åtgärderna medfört att rekommendationerna har omhändertagits i tillräcklig utsträckning?
Säkerställa rutiner för att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens styrdokument (KS och samtliga nämnder).	Delvis	Ej tillämplig för bedömning
Tydliggöra den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv (KS)	Delvis	Delvis
Tydliggöra roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och processer, inklusive delegation. (KS)	Ja	Ja
Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling. (KS)	Ja	Ja
Stärka kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen. (KS)	Ja	Ej tillämplig för bedömning

Umeå februari 2026

Jonna Aimoson  
Verksamhetsrevisor

Max Stenman  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Johan Perols  
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Shape the future  
with confidence

## **Bilaga 1: Källförteckning**

### **Dokument:**

- ▶ Kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 2025-10-27
  - ▶ Policy för upphandling- och inköpsverksamhet
  - ▶ Riktlinje för upphandling- och inköpsverksamhet
  - ▶ Förslag till revidering av reglemente för nämnder och styrelse
  - ▶ Plan för implementering av ny policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet för perioden 2025-2027
- ▶ Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2022-11-15
- ▶ Äldrenämndens sammanträdesprotokoll 2022-10-20
  - ▶ Yttrande över revisionsrapport - Granskning av kommunens avtalsförvaltning [tjänsteskrivelse]
- ▶ Individ- och familjenämndens sammanträdesprotokoll 2022-10-19
  - ▶ Granskning av avtalsförvaltning [tjänsteskrivelse]
- ▶ För- och grundskolenämndens sammanträdesprotokoll 2022-11-24
- ▶ Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens sammanträdesprotokoll 2022-11-23
- ▶ Kulturnämndens sammanträdesprotokoll 2022-10-26
- ▶ Fritidsnämndens sammanträdesprotokoll 2022-10-19
- ▶ Tekniska nämndens sammanträdesprotokoll 2022-11-24