

An aerial photograph of a triathlon swim start. A large group of triathletes in black wetsuits and white swim caps are swimming in a circular pattern in clear, turquoise water. In the center of the circle, a kayaker in a bright pink kayak and a yellow shirt is paddling. The water is splashing around the swimmers, and the overall scene is dynamic and energetic.

# Norrköpings kommun

Förstudie

Intern kontroll i upphandlingar och attestrutiner

**EY**

Building a better  
working world™

# Innehållsförteckning

---

- Bakgrund
- Avgränsningar och metod
- Förutsättningar
- Iakttagelser
- Sammanfattning

# Bakgrund och syfte

---

Kommunen har tecknat ramavtal med olika leverantörer och har möjlighet att genomföra direktupphandlingar när ramavtal saknas och beloppet understiger tröskelvärdet.

Revisorerna har identifierat ett behov av att genomföra en förstudie avseende hur kommunen tillämpar Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) samt av kommunfullmäktige antaget attestreglemente.

I revisorernas granskning 2021 uppmärksammades avsteg från såväl attestrutiner som riktlinjerna för upphandling vid en av kommunens nämnder. Revisorerna beslutade därför att genomföra en förstudie av samtliga nämnder med syftet att granska följsamheten till riktlinjerna och lagstiftningen. En fördjupad granskning kan bli aktuell beroende på utfallet av föreliggande förstudie.

Syftet med förstudien är att bedöma om kommunens nämnder har en tillräcklig intern kontroll över upphandlingar och attestrutiner.

Följande delfrågor har besvarats:

1. Finns fungerande rutiner i verksamheten för egenkontroll, så att inköp och avtal tecknats och attesterats på ett korrekt sätt?
2. Hur kan den interna styrningen och kontrollen förbättras inom nämndernas verksamhet för att säkerställa efterlevnaden till LOU, utifrån iakttagelser i granskningen?

# Avgränsningar och metod

---

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder i kommunen förutom valnämnden och överförmyndarnämnden som bedöms mindre riskfyllda. Kultur- och fritidsnämnden omfattas inte heller, då nämnden granskades 2021 med fokus på upphandling.

Den metod som använts i granskningen har varit dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Fördjupade stickprovskontroller har genomförts avseende direktupphandlingar, där vi kontrollerat underlag samt huruvida korrekt attestering har gjorts. Stickproven/Fakturorna har valts bland de inköp som genomförts där kommunen eller den aktuella nämnden genomfört direktupphandlingar. I dessa stickprov har kontroll av att inköp och attest skett på ett korrekt vis gjorts.

Vi har genomfört 5 stickprov och vid identifierade avvikelser i underlaget har ytterligare 5 stickprov genomförts. Urval av stickprov har skett genom att leverantörsreskontra och ramavtal har matchats mot nämndens direktupphandlingar/inköp.

# Avgränsningar och metod

---

De bedömningsgrunder som utgör underlag för granskningens analyser och slutsatser bygger på:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Riktlinje för upphandling och inköp (KS 2020/058)
- Riktlinje för direktupphandling (KS 2022/0150)
- Attestreglemente (KS 2019/1492)
- Riktlinje för intern styrning och kontroll (KS 2019/0608)

# Förutsättningar

Genomgång av regelverk



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



Building a better  
working world

# Riktlinje för upphandling och inköp (KS 2020/0058)

---

Av riktlinjen framgår att upphandlingar ska planeras med god framförhållning.

Det framgår också att företrädare för kommunen ska agera i upphandlingarna så att anbud, anbudsgivare och anbudssökande behandlas objektivt och utan ovidkommande hänsyn.

Det är nämnderna som ansvarar för att medarbetarna som handlägger eller medverkar i upphandlings- och inköpsärenden har erforderlig kunskap om upphandlingslagstiftningen, riktlinjer och tillämpningsanvisningar.

Det framgår också att kontoret ska medverka i och verka för samordnad upphandling och använda de ramavtal och andra avtal som upphandlats.

Nämnderna har huvudansvar för upphandlingar inom följande områden:

- Entreprenader inom bygg och anläggning
- Transporter inom samhällsbetalda resor
- Tjänster inom hälso- och sjukvård, omsorg och socialtjänst
- Fritids- och idrottsverksamhet
- Projekttävlingar
- Direktupphandlingar

# Riktlinje för direktupphandling (KS 2022/0608)

---

Av riktlinjen framgår att det är tillåtet att direktupphandla om det saknas ett ramavtal och när värdet inte överstiger tröskelvärdet, dvs. 700 000 kr för år 2022 enligt LOU (från 2022-02-01). Detta gäller enligt riktlinjen köp av liknande slag i kommunen som helhet.

Det framgår också att upphandlingen inte får delas upp i syfte att underskrida beloppsgränser för direktupphandling.

Den som är ansvarig för genomförandet av en direktupphandling är budgetansvarig.

I riktlinjen framgår också vilka uppgifter som ska dokumenteras och hur den som gör upphandlingen ska handlägga den.

När avtalsvärdet understiger 100 000 kr väljer den som upphandlar:

1. Hur inköpet ska konkurrensutsättas.
2. Om direktupphandlingen ska ske skriftligen, vilket är normalfallet.
3. Om skriftligt avtal ska tecknas eller inte.

När avtalsvärdet är 100 000-699 999 kr:

1. Ska, normalt, minst tre leverantörer bjudas in att lämna skriftlig offert. Undantag från regeln ska motiveras skriftligen och dokumenteras i ärendet.
2. Ska skriftligt avtal tecknas.
3. Ska direktupphandlingen dokumenteras.
4. Ska underlaget till direktupphandlingen och avtalet diarieföras.



# Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar (KS 2019/1492)

---

Var och en som tilldelas rätten att attestera i kommunen skriver under med sitt namn att de tagit del av reglementet. I attestreglementet framgår att attesten innebär ett kontrollmoment genom att samtliga transaktioner måste granskas innan de verkställs. Därefter beskrivs innebörden av attesterna (3§).

Av reglementet framgår också att kontorschefen är den som utser attestanter och ersättare för dem. Det är också kontorschefen som ansvarar för att varje attestant har tillräcklig insikt och kunskap om uppgiften (4§).

**Beställnings-/granskningsattest** innebär bland annat ett ansvar för kontroll av att beställning skett, att leverans har skett eller att prestation har utförts, att priset och övriga uppgifter på fakturan är korrekta (3§).

**Beslutsattest** innebär bland annat ett ansvar för kontering och kontroll av att de formella beslut som krävs har fattats. Attestanten ska också vara säker på att erforderliga kontrollåtgärder vidtagits och att hinder i övrigt inte finns för betalningen (3§). I normalfallet är det beslutsattestanten som är budgetansvarig.



lakttagelser



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



I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Upphandlingsorganisationen är i stor utsträckning decentraliserad. Det finns en inköpsorganisation på respektive kontor. Det finns ett stort antal inköpare och beställare.
  - Respektive nämnd ansvarar för sina egna direktupphandlingar. De kan få stöd och hjälp av upphandlingsenheten i den utsträckning det är möjligt utifrån tillgängliga resurser. Enheten har resurser att genomföra sitt uppdrag att ge stöd och ge råd samt ge utbildning angående direktupphandlingar till kontoren. Det ingår inte i nuvarande uppdrag och därför finns inte resurser (budget) för enheten ska hjälpa till att handlägga samtliga direktupphandlingar över 100 000 kr.
  - Genomför utbildningar kontinuerligt, men ser behov av ytterligare kompetensutvecklingsinsatser då tillräcklig kunskap om LOU saknas.
  - Implementerar för närvarande ett spendanalysverktyg. Det ska underlätta inköpsprocessen och avtalsuppföljningen. Underlättar genomförandet av behovsanalyser.
  - En granskning av om ramavtal efterlevs sker med regelbundenhet en gång årligen. Leverantörsreskontra tas ut och varje huvudinköpare inom samtliga nämnder går igenom alla leverantörer där inköp skett över direktupphandlingsgränsen för att säkerställa att avtal finns. Det sker manuellt och sammanställs av upphandlingsenheten. Det framgår inte om kommunstyrelsen får ta del av underlaget i rapporten.
- **Utifrån stickprov:**
  - 6 stickprov har tagits.
  - En korrekt genomförd direktupphandling, fyra av upphandlingarna avser avrop från giltiga ramavtal, för ett stickprov har inköp gjorts från ett ogiltigt ramavtal som har upphört.
  - Rätt attestanter i samtliga fall. I flertalet fall har inte ramavtalet hänvisats till i samband med beslutsattest.

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Det finns ett stort antal inköpare – svårt att säkerställa att alla följer LOU och kommunens attestreglemente.
  - Det saknas grundläggande kunskap om LOU i allmänhet och om direktupphandlingsförfarandet i synnerhet.
  - Diarieför och dokumenterar inte direktupphandlingar över 100 000 kr – bryter mot kommunens riktlinje.
  - Anser att endast små inköp ibland blir fel.
  - Internkontrollplanen innefattar risken för bristande följsamhet till LOU - genomför årliga stickprovskontroller av inköp över direktupphandlingsgränsen.
  - Efterfrågar mer utbildning i LOU.
- **Utifrån stickprov:**
  - 10 stickprov har tagits.
  - En upphandling där avtal finns från 2007, men det saknas dokumentation om förnyad konkurrensutsättning.
  - Fem direktupphandlingar mellan 97 000-424 000 kr där det saknas dokumentation och diarieföring. Från kontoret har framförts att upphandlingarna har bestått av flera mindre inköp som sammanlagt nått ett värde över 100 000 kronor.
  - För övriga fyra stickprov finns avtal.
  - Rätt attestanter i samtliga fall.

# Kompetensförsörjningsnämnden

---

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Genomför få direktupphandlingar – tar vid behov hjälp av upphandlingsenheten.
  - Det finns ett stort antal inköpare – svårt att säkerställa att alla följer LOU och attestreglemente.
  - Inom kontoret via beställningar och inköp sker mycket kontakt mejlledes. Kontoret arbetar med att ta fram ett inköpssystem för bättre uppföljning och översyn, något som lyfts fram som en brist och risk.
  - Efterfrågar bättre sökfunktion i avtalsdatabasen.
  - Arbetar med att ta fram kontorsspecifika rutiner.
  - Internkontrollplanen innefattar inte risken för bristande följsamhet till LOU - Genomför inga stickprovskontroller av inköp över direktupphandlingsgränsen.
  - Efterfrågar mer utbildning i LOU.
- **Utifrån stickprov:**
  - 10 stickprov har tagits.
  - En faktura var ställd från fel företag. Ramavtalet som hänvisades till har också löpt ut.
  - En direktupphandling har genomförts. Denna har inte dokumenterats trots ett värde över 100 000 kronor. Vid kontoret fanns en uppfattning att värdet har varit under 100 000 kronor.
  - För övriga stickprov har köp genomförts från giltiga ramavtal.
  - Rätt personer har attesterat.

# Samhällsplaneringsnämnden

---

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Hanterar samtliga entreprenadupphandlingar – har en egen upphandlingsavdelning.
  - Har en kontorsspecifik rutin för direktupphandlingar.
  - Upplever roll- och ansvarsfördelningen som tydlig.
  - Genomför årliga stickprovskontroller - inte utifrån internkontrollplan.
  - Stort kontor med många medarbetare – svårt att säkerställa att alla följer den interna riktlinjen för direktupphandlingar.
  - Tror mer utbildning behövs – lyfter fram enhetscheferna som avgörande.
- **Utifrån stickprov:**
  - 10 stickprov har tagits.
  - Fyra av dessa är direktupphandlingar. Samtliga upphandlingar har ett värde över 100 000 kronor. Vi har inte erhållit komplett dokumentation för någon av upphandlingarna. En av upphandlingarna är över tröskelvärdet för direktupphandlingar. För en av upphandlingarna uppges som förklaring för avsaknaden av dokumentation att det är lågt värde på fakturan.
  - En upphandling avser ett licensavtal för mjukvara. Vi har inte erhållit dokumentation om upphandlingen. Den har inte skett från ramavtal.
  - Fem upphandlingar avser avrop från ramavtal. För en av dessa upphandlingar har ramavtalet löpt ut. Övriga fyra avrop har skett från giltiga ramavtal.
  - En granskningsattestant är inte listad i attestlistan. Av avtalet framgår dock att personen är beställare. Vi har inte noterat några avvikelser avseende övriga attestanter.

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Se svar ovan (samhällsbyggnadskontoret).
- **Utifrån stickprov:**
  - 5 stickprov har tagits.
  - Tre av dessa är direktupphandlingar. Vi har inte erhållit dokumentation för dessa. En av direktupphandlingarna har ett värde understigande 100 000 kronor. Övriga två har ett värde över 100 000 kronor och omfattas därmed av dokumentationsplikt enligt kommunens styrdokument och enligt lagstiftning.
  - Övriga inköp har skett enligt giltiga ramavtal.
  - Rätt personer har attesterat fakturorna.

# Tekniska nämnden

---

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Se svar ovan (samhällsplaneringsnämnden).
- **Utifrån stickprov:**
  - 5 stickprov har tagits.
  - Fyra av dessa är direktupphandlingar. Vi har erhållit komplett dokumentation för en av direktupphandlingarna. Vi har inte erhållit dokumentation för övriga direktupphandlingar. En av direktupphandlingarna hade ett värde över 700 000 kronor.
  - Den kvarvarande upphandlingen har gjorts som avrop från giltigt ramavtal.
  - Rätt personer har attesterat fakturorna.



# Socialnämnden

---

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Har haft en tf. ekonomichef stora delar av 2022 – risk för brister i upphandlingsprocessen.
  - Gör få direktupphandlingar – svårt att upprätthålla kompetensen.
  - Ser över den interna processen – lokal riktlinje.
  - Efterfrågar mer utbildning i LOU och attestrutiner.
- **Utifrån stickprov:**
  - 10 stickprov har tagits.
  - En av dessa är direktupphandlingar. Upphandlingen har ett värde över 100 000 kronor. Vi har inte erhållit nödvändig dokumentation för direktupphandlingen.
  - Övriga upphandlingar har utgjorts av avrop från ramavtal. För ett av ramavtalen framgår ej tydligt om det fortfarande är giltigt. Resterande ramavtal är giltiga.
  - Rätt personer har attesterat fakturorna.
  - Därutöver innehöll stickprovet en felfakturering. Kontoret har erhållit kredit för fakturan.

I granskningen har följande framkommit:

- **Utifrån intervjuer:**
  - Bra samverkan med upphandlingsenheten.
  - Omfattande personalomsättning framställs som en risk.
  - Genomför egen utbildning för attestanter.
  - Brottas med hur de kommunövergripande riktlinjerna ska göras mer lättförståeliga så de passar alla i organisationen.
  - Ser ett behov av mer utbildning i LOU, särskilt direktupphandlingar och attestrutiner.
  - Attestrutiner ingår i internkontrollplanen – månatliga stickprovskontroller.
  - Efterfrågar en bättre sökfunktion i avtalsdatabasen – måste vara lättare att hitta avtal.
- **Utifrån stickprov:**
  - 10 stickprov har tagits.
  - En av dessa är direktupphandlingar.
  - Fyra har genomförts som direktupphandlingar. Två av upphandlingarna har dokumenterats via sparade mejlkonversationer. En direktupphandling har skett trots att genomförandet varit efter att ramavtal har skrivits på då direktupphandlingen hade påbörjats innan ramavtalet trädde i kraft. Detta tillvägagångssätt godkändes av upphandlings- och inköpsenheten. För en direktupphandling har vi inte erhållit dokumentation.
  - Sex av upphandlingarna avser avrop från giltiga ramavtal.
  - Rätt personer har attesterat fakturorna.

# Övergripande observationer utifrån stickprov

---

I granskningen har följande framkommit utifrån stickprov:

- Merparten av avvikelseerna har avsett bristande dokumentation av direktupphandlingen, däribland avsaknad av dokumentation och diarieföring samt att tre leverantörer inte har tillfrågats.
- Felhantering har ofta förklarats med att flera mindre inköp tillsammans nått över 100 000 kronor utan att det har uppmärksammats.
- Direktupphandlingar nära gränsen för dokumentationsplikt (100 000 kr) har inte dokumenterats. Det finns ingen dokumentationsplikt för dessa, men det är enligt vår bedömning viktigt att kontoren har kännedom om att dokumentationsgränsen är nära.
- Granskade ramavtal har i huvudsak varit giltiga vid tillfälle för avropen.

# Sammanfattning



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

# Sammanfattning och svar på revisionsfrågorna

---

Finns fungerande rutiner i verksamheten för egenkontroll, så att inköp och avtal tecknats och attesterats på ett korrekt sätt?

- Inte i tillräcklig utsträckning.
  - Stickprovet visar på brister i nämndernas hantering av direktupphandlingar. Utbildningsnämnden och de ”tekniska nämnderna” (SPN, BMN och TN) sticker ut i negativ bemärkelse. Avvikelse mot kommunens riktlinje: flera mindre inköp tillsammans har nått över 100 000 kronor utan att det har uppmärksammats – inte tillfrågat tre leverantörer, inte diariefört och inte dokumenterat.
  - Ett par felaktiga direktupphandlingar över tröskelvärdet, dvs. 700 000 kr (fastslogs feb 2022).
  - Enligt vår bedömning beror det av två orsaker:
    - 1. Nämndernas inköps-/upphandlingsplaner är inte tillräckligt bra vilket gör att de har svårt att uppskatta kommande års planerade inköpsbehov. Detta ökar risken för dåliga eller felaktiga inköp/upphandlingar.
    - 2. Det saknas grundläggande kunskap om LOU i allmänhet och om direktupphandlingsförfarandet i synnerhet. Därtill finns ett stort antal inköpare vilket gör det svårt att säkerställa att alla följer LOU och kommunens attestreglemente.
  - Det finns ett ändamålsenligt systemstöd för attestering. Det finns däremot brister orsakade av den mänskliga faktorn till följd av bristande kunskaper i attestrollen vilket leder till att fel belopp attesteras etc.

# Sammanfattning och svar på revisionsfrågorna (forts.)

---

Hur kan den interna styrningen och kontrollen förbättras inom nämndernas verksamhet för att säkerställa efterlevnaden till LOU?

## 1. Centralisera upphandlingsorganisationen

- Alt. 1: Centralisera inköpsorganisationen på samtliga kontor. Tydliggör roll- och ansvarsfördelningen, utbilda i LOU och attestkontroller samt minska antalet personer som har inköps- och beställarbehörighet.
- Alt. 2: Förändra nuvarande roll- och ansvarsfördelning i grunden genom att centralisera inköpsorganisationen i form av att upphandlingsenheten ges fler befogenheter. Konkret exempel: Upphandlingsenheten ansvarar för alla direktupphandlingar över 100 000 kr (totalt på ett år). Kräver dock en omfattande organisationsförändring.

## 2. Behovsanalys

- Varje nämnd bör årligen upprätta en/uppdatera befintlig inköps-/upphandlingsplan där kommande års samlade inköpsbehov tydliggörs. Upphandlingsenheten bör därefter sammanställa respektive upphandlingsplan till en kommunövergripande för att på så sätt identifiera inom vilka områden upphandling behöver göras, alternativt från vilka befintliga avtal avrop kan genomföras.

## 3. Systemstöd

- Säkerställ att implementeringen av spendanalysverktyget fortskrider som planerat. Säkerställ därtill att avtalsdatabasen är uppdaterad och undersök möjligheten att göra det lättare att hitta giltiga avtal.

## 4. Intern kontroll

- Genomför risk- och väsentlighetsanalyser och inkludera risken för bristande följsamhet till LOU, framförallt direktupphandlingar och attestkontroller. Låt alternativt kommunstyrelsen fatta beslut om en kommunövergripande kontrollpunkt. Säkerställ att risken hanteras genom regelbundna stickprovskontroller.

## 5. Utbildning och kompetensutveckling

- Genomför utbildningar och säkra kontinuerlig kompetensutveckling i LOU, framför allt direktupphandlingar, och attestering. Ansvaret vilar dels på upphandlingsenheten som skulle kunna ta ett större ansvar för utbildningsinsatser av direktupphandlingar, dels på respektive kontors- och verksamhetschef som bör tillse att respektive kontors medarbetare har tillräcklig kunskap.