# Granskning av den decentraliserade inköps- och upphandlingsprocessen

Nacka kommun
November 2026

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

Shape the future
with confidence

# Innehåll

Sammanfattning ..... 2
1. Inledning ..... 5
1.1 Bakgrund ..... 5
1.2 Syfte och revisionsfrågor ..... 5
1.3 Revisionskriterier ..... 6
1.3.1 Granskningens bedömningsram - decentraliserat ansvar för behov, beställning och uppföljning ..... 6
1.4 Metod ..... 6
2. Kommunstyrelsens styrning av inköps- och upphandlingsprocessen ..... 8
2.1 Organisation inom inköp och upphandling ..... 8
2.1.1 Nämndernas ansvar för inköp och upphandling ..... 8
2.1.2 Ansvarsfördelning mellan inköpsfunktionen och nämnderna ..... 8
2.2 Styrdokument och rutiner ..... 9
2.2.1 Rutiner för direktupphandling ..... 10
2.3 Stöd och utbildningar till personal för upphandling ..... 11
3. Intern kontroll och uppföljning i inköps- och upphandlingsprocessen ..... 12
3.1 Avtalstrohet i enlighet med upprättade ramavtal ..... 12
3.2 Avtalsuppföljning och leverantörskontroller ..... 12
3.3 Intern kontroll utbildningsnämnden ..... 13
3.4 Intern kontroll och uppföljning äldrenämnden ..... 14
3.5 Resultat av granskning av stickprov ..... 15
3.5.1 Stickprovsgranskning av upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ..... 15
3.5.2 Stickprovsgranskning av direktupphandlingar ..... 16
4. Svar på revisionsfrågor och bedömningar ..... 19
Bilaga 1. Revisionskriterier ..... 21
Bilaga 2. Intervju- och källförteckning ..... 22

# Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun genomfört en granskning av kommunens decentraliserade inköps- och upphandlingsprocess. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden har en tillräcklig styrning och uppföljning av de delar av processen som genomförs decentraliserat i verksamheterna.

Granskningen har omfattat organisation och ansvar, styrdokument och rutiner, kompetensstöd, intern kontroll, avtalsförvaltning och avtalstrohet samt följsamhet till delegationsordningar, kommunens riktlinjer och lagen om offentlig upphandling.

Granskningen visar sammantaget att kommunen har etablerat centrala strukturer för inköp och upphandling, men att styrningen och uppföljningen inte fullt ut får genomslag i den decentraliserade processen. Bristerna gäller främst att styrdokument inte helt speglar nuvarande organisation och arbetssätt, att roller och ansvar i vissa delar uppfattas som otydliga samt att uppföljningen av avtalstrohet och intern kontroll inte är tillräckligt systematisk.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med företrädare för inköpsenheten, utbildningsenheten och äldreenheten samt stickprovsgranskning av upphandlingar och direktupphandlingar.

**Iakttagelser**

Kommunen har en inköpspolicy, en övergripande processbeskrivning och en operativ vägledning som tillsammans reglerar inköpsprocessen från behovsanalys till uppföljning. Inköpsenheten tillhandahåller rådgivning, mallar, systemstöd och upphandlingskompetens. Verksamheterna upplever i huvudsak att stödet är tillgängligt och att kontaktvägarna är tydliga. Enligt inköpsenheten saknas dock en strukturerad och återkommande kommunövergripande utbildningsplan för medarbetare med beställaransvar. Äldreenheten uppger samtidigt att introduktion och behov av kompetensutveckling hanteras löpande inom kategoristyrningen för den sociala omsorgsprocessen.

Inköpsenheten beskriver att brister i beställarkompetens kan försvåra behovsanalys, resursplanering och ansvarsfördelning i upphandlingarnas inledande skeden.

Såväl äldrenämnden som utbildningsnämnden har identifierat risker med koppling till inköp, avtal och leverantörsuppföljning. Nämndernas kontroller har i flera fall lett till korrigerande åtgärder. Internkontrollplanerna följer dock inte fullt ut kommunens reglemente för intern kontroll då planerna varken anger ansvarig funktion eller kontrollfrekvens. Exempelvis saknas ibland i utbildningsnämndens uppföljning kontrollernas resultat och identifierade avvikelser. Det begränsar nämndens möjlighet att bedöma kontrollernas kvalitet och förebyggande effekt.

Kommunens styrdokument beskriver en omfattande modell för avtals- och leverantörsuppföljning, men det saknas en kommunövergripande process för uppföljning av avtalstroheten. Stickprovsgranskningen visar att de granskade upphandlingarna över direktupphandlingsgränsen i huvudsak är spårbara och dokumenterade. För

direktupphandlingarna avser iakttagelserna främst bristande dokumentation av värdeberäkning och konkurrensutsättning. Avtal har i de granskade fallen tecknats av behöriga företrädare.

**Samlad bedömning och rekommendationer**

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden **delvis** har en tillräcklig styrning och uppföljning av den decentraliserade inköps- och upphandlingsprocessen. Kommunen har etablerat styrdokument, processbeskrivningar, metodstöd och en central inköpsfunktion. Stickproven visar också att upphandlingarna över direktupphandlingsgränsen i huvudsak är spårbara och dokumenterade samt att avtal har tecknats av behöriga företrädare.

Samtidigt får den centrala styrningen inte fullt ut genomslag i verksamheternas arbete. Vissa styrdokument speglar inte nuvarande organisation och ansvarsfördelningen mellan inköpsenheten och nämnderna är inte tydlig i praktiken. Kompetensstödet är tillgängligt, men det saknas en strukturerad och återkommande utbildningsplan för medarbetare med beställaransvar. Internkontrollen omfattar relevanta risker och har lett till åtgärder, men planering och återrapportering är inte tillräckligt systematiska för att nämnderna fullt ut ska kunna bedöma kontrollernas resultat och förebyggande effekt. Vidare saknas en kommunövergripande uppföljning av avtalstrohet. Brister i dokumentationen av värdeberäkning och konkurrensutsättning vid direktupphandlingar visar dessutom att efterlevnaden av kommunens rutiner behöver stärkas. Sammantaget medför detta risk för att avvikelser inte upptäcks eller åtgärdas enhetligt och i rätt tid.

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Etablera en kommunövergripande och dokumenterad uppföljning av avtalstrohet, med tydliga ansvar, uppföljningsintervall, rapportering av avvikelser och återkoppling till berörda nämnder.
- Säkerställa att kommunens styrdokument och rutiner för inköp och upphandling hålls aktuella
- Ta fram en strukturerad och återkommande utbildningsplan för medarbetare med beställaransvar, med fokus på roller, behovsanalys, direktupphandling och dokumentationskrav.

Utifrån granskningen rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Tydliggöra ansvarig funktion och kontrollfrekvens för kontrollåtgärderna i internkontrollplanen samt säkerställa att genomförda kontroller, resultat, avvikelser och beslutade åtgärder återrapporteras till nämnden.
- Tydligt verka för att direktupphandlingar dokumenteras så att värdeberäkning, konkurrensutsättning och skälen för eventuella avsteg från kommunens rutiner kan följas och verifieras.

Utifrån granskningen rekommenderar vi äldrenämnden att:

- Säkerställa att internkontrollplanen anger ansvarig funktion samt frekvens och omfattning för respektive kontrollåtgärd, i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll.
- Säkerställa att dokumentationen vid direktupphandling gör det möjligt att följa beräkningen av upphandlingens totala värde och bedömningen av tillämplig grund

för direktupphandling samt visar hur konkurrensutsättning har genomförts eller vilka skäl som ligger till grund för att flera leverantörer inte har tillfrågats.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Efterlevnaden är förenad med svårigheter och risker för de upphandlande myndigheterna och återkommande mönster är att riktlinjer, rutiner, kunskaper och stöd av IT-verktyg finns på central organisatorisk nivå medan många inköp och upphandlingar, särskilt direktupphandling, sker decentraliserat i organisationen.

Kommunens avtalstrohet ger god indikation på hur kommunen säkerställer att ingångna avtal hålls. Bristande avtalstrohet ökar risken att kommunen drabbas av civilrättsliga skadeståndsanspråk från avtalade leverantörer som inte anlitas, otillbörligt gynnande av icke upphandlade leverantörer, korruptionsrisker och fördyrade varor och tjänster.

De förtroendevalda revisorerna genomförde år 2020 granskning av upphandlingsprocessen vilket påvisade flera förbättringsområden. Upphandlingsrutiner bedömdes otillräckliga och stickprov på direktupphandlingar visade brister i följsamhet av kommunens interna regler men även till Lagen om offentlig upphandling (LOU). Revisionen gjorde uppföljning år 2022 där den sammantagna bedömningen var att kommunstyrelsen upprättat ändamålsenliga strukturer. I upphandlingar där inköpsenheten är involverad kan de säkerställa att interna rutiner och LOU följs men vid decentraliserad inköp- och upphandling finns risk för sämre internkontroll.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och äldrenämnden har tillräcklig styrning och uppföljning av inköps och upphandlingsprocessen på decentraliserad organisatorisk nivå. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Är styrning och uppföljning av kommunens decentraliserade inköp- och upphandlingsprocess ändamålsenlig?
- Är delegationsbeslut om upphandling fattade enligt delegationsordning med dokumenterade uppgifter om beslutsfattare, produkt/vara/tjänst, värde, leverantör och syfte?
- Säkerställs tillräckligt kompetensstöd vid inköp och upphandling?
- Finns tillräcklig intern kontroll vid inköp och upphandling, exempelvis
  - Är risk- och sårbarhetsanalyser gjorda, dokumenterade, kontinuerligt uppdaterade med ändamålsenliga åtgärder vidtagna över tid?
  - Är kontrollerna dokumenterade och tillräckliga för att upptäcka begångna fel samt förebygga framtida fel?
  - Följs styrande dokument upp och anpassas till risker och andra behov?
- Finns ändamålsenlig process för avtalsförvaltning och uppföljning av avtalstrohet?

## 1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

- Kommunallagen (2017:725) som reglerar styrelsens ansvar.
- Lag om offentlig upphandling (2016:1145) som reglerar hur en upphandlande myndighet ska genomföra ett upphandlingsförfarande.
- Kommunspecifika dokument såsom reglemente och policys för inköp och upphandling.

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

### 1.3.1 Granskningens bedömningsram - decentraliserat ansvar för behov, beställning och uppföljning

Denna bedömningsram används som utgångspunkt för de analyser och bedömningar som redovisas i rapporten.

I praktiken aktualiseras nämndernas ansvar framför allt i de delar av inköpsprocessen som är decentraliserade. Verksamheterna svarar för att identifiera behov, bedöma om befintliga avtal kan användas, initiera upphandling eller direktupphandling vid behov samt medverka i kravställning och utvärdering. Nämnderna behöver därmed ha rutiner som säkerställer att inköpsbehov fångas upp i tid, att inköpsfunktionen involveras när det krävs och att beslut om upphandling eller avtal fattas av behörig funktion enligt gällande delegation.

Nämndernas ansvar omfattar även intern kontroll och uppföljning av att inköp sker enligt avtal och att direktupphandlingar hanteras enligt kommunens rutiner. Det innebär bland annat att nämnderna behöver följa upp avtalstrohet, dokumentation, behörigheter och eventuella avvikelser från beslutade arbetssätt. För avtal som används inom den egna verksamheten behöver nämnderna också säkerställa att avtalsvillkor följs upp och att erfarenheter från avtalstiden återförs till kommande upphandlingar.

Ur ett internkontrollperspektiv är nämndernas ansvar centralt eftersom brister i den decentraliserade inköpsprocessen kan medföra risk för otillräcklig dokumentation, felaktiga direktupphandlingar, bristande avtalstrohet och svag uppföljning av leverantörer. En tydlig ansvarsfördelning mellan nämnderna, verksamheterna och inköpsfunktionen är därför en förutsättning för att kommunstyrelsens övergripande styrning ska få genomslag i den praktiska inköps- och upphandlingsverksamheten.

## 1.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer samt stickprovsgranskning. Enligt projektplanen skulle tio stickprov genomföras genom urval från leverantörsreskontran. Under granskningens genomförande konstaterades att de granskade nämnderna genomför ett begränsat antal upphandlingar och direktupphandlingar. I dialog med revisorerna har granskningens inriktning därför preciserats till att omfatta ett mindre antal stickprov från utbildningsnämnden och

äldrenämnden. De stickprov som valts ut är exempel på inköp som har ett revisionellt värde och där det går att följa inköpsprocessen.

Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakgranska rapporten.

# 2. Kommunstyrelsens styrning av inköps- och upphandlingsprocessen

## 2.1 Organisation inom inköp och upphandling

Inköpsenheten tillhör organisatoriskt kommunstyrelsen som en enhet inom kommunstyrelsens förvaltning.

Enheten utgör kommunens centrala stöd i inköps- och upphandlingsfrågor och används av verksamheterna för stöd i frågor om bland annat upphandling, avrop och tillämpning av kommunens inköpsprocess. Av kommunens externa information framgår att inköpsenheten kan kontaktas vid frågor eller behov av stöd för att genomföra upphandlingar.

Inköpsenhetens uppdrag är att bidra till att kommunens inköp genomförs affärsmässigt, rättssäkert och i enlighet med lagstiftning, kommunens inköpspolicy samt tillhörande riktlinjer och rutiner. Kommunens inköpspolicy anger att inköpen ska bidra till god ekonomisk hushållning, maximalt värde för skattepengarna och uppfyllelse av kommunens mål. Policyn framhåller även att kommunen ska vara en professionell beställare och att inköpen ska samordnas och koordineras för att uppnå effektiva affärer.

Arbetssättet bygger på en kombination av central styrning och decentraliserat genomförande. Det innebär att inköpsenheten har en stödjande och samordnande roll, medan verksamheterna har ansvar för behovsanalys, kravställning, beställning och uppföljning i den egna verksamheten.[1]

### 2.1.1 Nämndernas ansvar för inköp och upphandling

Nämnderna ansvarar inom sina respektive verksamhetsområden för att inköp och upphandlingar genomförs utifrån verksamhetens behov och i enlighet med gällande lagstiftning, kommunens styrdokument och beslutade delegationsordningar. Detta innebär att nämnderna behöver säkerställa att det finns en ändamålsenlig organisation för beställning, avrop, direktupphandling och uppföljning inom den egna verksamheten. Ansvaret omfattar även att säkerställa att berörda chefer och medarbetare har tillräcklig kunskap om kommunens inköpsprocess, tillämpliga ramavtal och rutiner för dokumentation.

### 2.1.2 Ansvarsfördelning mellan inköpsfunktionen och nämnderna

Ansvarsfördelningen kan sammanfattas enligt följande:

- Inköpsenheten ansvarar för kommunövergripande stöd, samordning, metodutveckling, rådgivning och upphandlingskompetens.

[1] Nacka kommuns information om inköp och upphandlingar, Nacka kommuns kontaktsida för inköpsenheten och Nacka kommuns inköpspolicy. [nacka.se], [nacka.se], [nacka.se]

- Inköpsenheten tillhandahåller rutiner, mallar, systemstöd och vägledning för upphandling, avrop och direktupphandling.
- Nämnderna ansvarar för att inköp och upphandlingar inom respektive verksamhetsområde genomförs utifrån verksamhetens behov och i enlighet med lagstiftning, styrdokument och delegationsordning.
- Nämnderna och deras verksamheter ansvarar för behovsanalys, kravställning, initiering av upphandling samt för att involvera inköpsenheten när det krävs upphandlingsrättsligt eller metodmässigt stöd.
- Nämnderna ansvarar för att beställningar och avrop sker från rätt avtal samt att berörda chefer och medarbetare har tillräcklig kunskap om kommunens rutiner.
- Nämnderna har ett operativt ansvar för uppföljning av avtal, avtalstrohet, leverantörsprestationer och avvikelser inom den egna verksamheten, medan inköpsenheten kan stödja med uppföljningsmodeller, avtalsinformation och analysunderlag.

## 2.2 Styrdokument och rutiner

Kommunstyrelsen har fastställt en inköpspolicy[2]. Inköpspolicyn omfattar samtliga nämnder, enheter, produktionsverksamheter och kommunala bolag i tillämpliga delar. Policyn beskriver fyra styrande principer för hur inköp och upphandling ska genomföras. Principerna utgår från de grundläggande reglerna för offentlig upphandling, såsom konkurrensneutralitet, likabehandling och öppenhet.

I dokumentet *Så här gör vi i Nacka – Inköp*[3] beskrivs översiktligt kommunens inköpsprocess. Dokumentet beskriver även ansvarsfördelning, kategoristyrning och direktupphandlingar. Inköp och upphandling ska genomföras genom en inköpsprocess bestående av fem delprocesser. Inköpsprocessen omfattar behovsanalys, marknadsanalys, upphandling, leverans och uppföljning. Processen syftar till att säkerställa att verksamhetens behov identifieras, att marknadens förutsättningar analyseras, att upphandlingar genomförs enligt gällande regelverk samt att leveranser och leverantörer följs upp för att säkerställa kvalitet, avtalsefterlevnad och kontinuerlig utveckling.

Dokumentet beskriver även kommunens kategoristyrning, vilket innebär att inköpsenheten tillsammans med verksamheterna utifrån genomförda analyser tar fram kategoristrategier, utvecklingsplaner och upphandlingsplaner för olika inköpsområden. Syftet är att samordna kommunens inköp, skapa bättre affärer och säkerställa ett strategiskt och långsiktigt inköpsarbete. Av styrdokumentet framgår att inköpsverksamheten är organiserad utifrån tio kategorier. Vid intervjuer framkommer dock att inköpsenheten i dag arbetar utifrån fyra övergripande kategorier samt en stödfunktion för juridik och e-handel. Granskningen visar därmed att styrdokumentet inte fullt ut överensstämmer med inköpsenhetens nuvarande organisation och arbetssätt.

[2] *Inköpspolicy Nacka kommun, kommunstyrelsen 2020-05-25*
[3] *Så här gör vi i Nacka – Inköp, fastställt av stadsdirektör 2021-06-10*

Som exempel har vi tagit del av kategoriplanen för sociala tjänster[4]. Planen innehåller analyser av inköpsvolymer, leverantörsmarknaden och verksamhetens behov samt beskriver identifierade risker, utvecklingsområden och planerade upphandlings- och förbättringsaktiviteter. Arbetet bedrivs genom ett tvärfunktionellt kategoriteam med representanter från verksamheten och inköpsenheten. I intervju med inköpsenheten framgår att kategoriplanerna uppdateras var femte år.

Kommunen har kompletterat inköpspolicyn och dokumentet *Så här gör vi i Nacka – Inköp* med en mer detaljerad vägledning[5] för inköps- och upphandlingsarbetet. Vägledningen konkretiserar hur inköpsprocessen ska genomföras i praktiken genom att beskriva aktiviteter, ansvarsfördelning, beslutsmoment, mallar och checklistor för behovsanalys, marknadsanalys, upphandling, implementering och uppföljning av avtal. Dokumentet fungerar därmed som ett operativt metodstöd för verksamheterna och inköpsenheten.

### 2.2.1 Rutiner för direktupphandling

På Nacka kommuns hemsida finns en rutin för direktupphandlingar som närmare reglerar ansvar, dokumentationskrav och det praktiska genomförandet av direktupphandlingar. Av rutinen framgår att direktupphandling får användas när det samlade värdet av kommunens inköp av samma slag inte överstiger 700 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Rutinen tydliggör att bedömningen ska utgå från kommunens totala behov om beloppsgränsen för direktupphandling överskrids, inte en enskild nämnds eller enhets behov. Om det är ett återkommande behov under flera år ska det samlade behovet över tiden räknas samman. Vidare ska behörig delegat utses enligt gällande delegationsordning. För direktupphandlingar mellan 100 000 och 700 000 kronor ska minst tre leverantörer tillfrågas och upphandlingen dokumenteras. Rutinen betonar även att de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna, såsom likabehandling, transparens och proportionalitet, ska följas.

Som stöd för genomförandet finns bland annat en checklista för direktupphandlingar, en dokumentationsblankett samt anvisningar i inköpsenhetens informationshanteringsplan för registrering i Kommers och diarieföring i Platina. Inköpsenheten erbjuder även stöd vid bedömning av om förutsättningar för direktupphandling föreligger.

Vi har även tagit del av den nya mallen *Mall Avtal Direktupphandlade insatser*[6]. Mallen är framtagen för direktupphandlade insatser inom socialtjänstområdet och omfattar bland annat särskilt boende, HVB, stödboende, öppenvård och familjehemsvård. Av mallen framgår krav på bland annat genomförandeplaner, månads- och slutrapportering, kvalitetsledningssystem, bemanning, dokumentation, uppföljning och kontroll. Mallen reglerar även utförarens skyldighet att medverka i kommunens uppföljning, lämna efterfrågade handlingar samt delta i uppföljningsmöten. Vidare innehåller mallen bestämmelser om sekretess, registerkontroll, försäkring, ekonomisk ställning, vite och

[4] Kategoriplan Sociala tjänster 2024, 2023-12-18

[5] Nacka kommuns inköpsprocess, 2025-12-10

[6] *Mall Avtal Direktupphandlade insatser 2026-07-01*

hävning.

Sammantaget visar mallen att kommunen har tagit fram ett standardiserat stöd för direktupphandling av sociala insatser med syfte att säkerställa en enhetlig avtalshantering och uppföljning. Vid intervju med inköpsenheten uppges att motsvarande mallar används inom alla verksamhetsområden.

## 2.3 Stöd och utbildningar till personal för upphandling

Samtliga intervjuade verksamheter uppger att de får stöd från inköpsenheten vid upphandlingar och direktupphandlingar. Stödet omfattar bland annat rådgivning, mallar, vägledningar och deltagande i upphandlingsprojekt. Verksamheterna beskriver kontaktvägarna till inköpsenheten som tydliga och uppger att inköpsenheten involveras vid större och mer komplexa upphandlingar. Även jurister och andra specialistfunktioner kan involveras vid behov.

Intervjupersoner från äldreenheten uppger att grundläggande kunskap om LOU ingår i introduktionen av nya medarbetare och beskriver att den egna kompetensen kompletteras med stöd från inköpsenheten vid behov. Intervjupersoner från utbildningsenheten uppger på motsvarande sätt att den använder inköpsenhetens stöd vid både upphandlingar och direktupphandlingar samt att det finns stödmaterial och mallar tillgängliga.

Intervjupersoner från inköpsenheten uppger att verksamheterna i huvudsak får stöd vid genomförandet av upphandlingar och att varje upphandling innehåller ett utbildande moment. Samtidigt framkommer att inköpsenheten ser behov av att återuppta en mer strukturerad utbildningsplan samt utveckla kommunikationsinsatser kring roller, ansvar och upphandlingsprocessen. Inköpsenheten beskriver att brister i beställarnas kunskap om upphandlingsprocessen ofta leder till utmaningar i upphandlingarnas inledande skeden. Exempel som lyfts är svårigheter att sätta samman rätt projektgrupp, avsätta tillräckliga resurser och kompetenser samt att genomföra tillräckliga behovs- och nulägesanalyser inför upphandlingar. Det framhålls även att ansvarsfördelningen mellan verksamheterna och inköpsenheten inte alltid uppfattas som tydlig, vilket kan skapa oklarheter kring vem som ansvarar för olika delar av processen.

# 3. Intern kontroll och uppföljning i inköps- och upphandlingsprocessen

## 3.1 Avtalstrohet i enlighet med upprättade ramavtal

Enligt dokumentet *Så här gör vi i Nacka – Inköp* ska inköp från upphandlade leverantörer ske via kommunens e-handelssystem när sådant finns tillgängligt. Om en vara eller tjänst inte finns i systemet ska beställaren kontrollera vilken leverantör kommunen har avtal med innan beställning genomförs. Detta arbetssätt ska bidra till korrekta inköp både vad gäller val av leverantör och pris.

Dokumentet saknar information om uppföljning av avtalstrohet, hur ofta sådan uppföljning ska ske eller vem som ansvarar för att följa upp och rapportera avvikelser från ingångna avtal.

Intervjupersoner från inköpsenheten uppger att ansvaret för intern kontroll inom inköp och upphandling i huvudsak ligger hos respektive verksamhet. Intervjupersonerna uppger att inköpsenheten inte har något uttalat ansvar för att följa upp verksamheternas inköp på en kommunövergripande nivå, utan att ansvaret för uppföljning och kontroll i stor utsträckning ligger hos verksamheterna själva. Det finns möjlighet att få stöd från inköpsenheten, men uppföljningen sker inte samlat på kommunnivå. Uppföljning av avtalstrohet uppges vara ett område som varit eftersatt.

## 3.2 Avtalsuppföljning och leverantörskontroller

Uppföljningsprocessen[7] beskrivs som en central del av inköpsarbetet och syftar till att säkerställa att leverantörer levererar varor och tjänster i enlighet med avtalade villkor. Det framgår även att uppföljningen ska dokumenteras och att resultatet ska kunna följas över tid samt användas som underlag inför kommande upphandlingar. Vidare anges att den beställande verksamheten ansvarar för avtalet och affären, medan inköpsenheten bistår i kommersiella frågor, inklusive avtalsfrågor. Uppföljning av leveranser och avtal ska genomföras gemensamt av verksamheten och inköpsenheten.

I vägledningen av kommunens inköpsprocess[8] konkretiseras uppföljningsprocessen genom beskrivningar av de aktiviteter och strukturer som ska användas för avtals- och leverantörsuppföljning. Av dokumentet framgår bland annat att uppföljningen ska omfatta fastställda KPI:er, leverans- och kvalitetsuppföljning, uppföljning av priser och fakturering samt hantering av reklamationer, viten och andra avtalsfrågor. Dokumentet beskriver även hur samverkansformer, ansvarsfördelning, mötesfrekvenser och eskaleringsvägar ska etableras mellan kommunen och leverantören samt att uppföljningen ska dokumenteras och ligga till grund för affärsutveckling och framtida upphandlingar.

Förutsättningarna för uppföljningsprocessen ska sättas redan i behovs- och upphandlings-

[7] Så här gör vi i Nacka – Inköp *fastställt av stadsdirektör 2021-06-10*

[8] Nacka kommuns inköpsprocess, 2025-12-10

processen och implementeras vid leverantörsimplementationen i leveransprocessen.

I intervjuerna med företrädare för utbildningsenheten och äldreenheten framgår att arbetet med uppföljning av leverantörer och avtalsuppfyllelse främst sker inom respektive verksamhet genom avtalsuppföljningar, dialog med leverantörer, hantering av avvikelser och klagomål samt kvalitetsuppföljning. Företrädare för utbildningsenheten uppger att frekvensen varierar mellan avtalen, från årlig uppföljning till formella uppföljningar ett par gånger per år. Därutöver sker löpande dialog och uppföljning vid avvikelser, klagomål eller andra behov.

## 3.3 Intern kontroll utbildningsnämnden

Utbildningsnämndens internkontrollplan 2026[9] bygger på en årlig riskanalys och omfattar totalt 17 identifierade risker. Av dessa bedömer vi att två risker har särskild bäring på styrning, kontroll och uppföljning av inköp, upphandling och avtal. Riskerna avser avtalsbrott och bristande avtalsefterlevnad samt delegationsbeslut som fattas på felaktiga grunder eller nivå. Båda riskerna bedöms ha en medelhög risknivå. För risken avseende avtalsbrott och bristande avtalsefterlevnad har nämnden fastställt kontrollåtgärder i form av kontinuerlig avtalsuppföljning samt anställning av en avtalshandläggare på utbildningsenheten. För risken avseende delegationsbeslut anges kontinuerliga genomgångar med medarbetare som fattar delegationsbeslut för att säkerställa kompetens och kännedom om rutiner. Internkontrollplanen saknar uppgift om såväl ansvarig funktion för kontrollåtgärderna som hur ofta de ska genomföras. Enligt reglementet för intern kontroll[10] ska internkontrollplanen ange ansvarig funktion för uppföljningen samt uppföljningens omfattning i form av frekvens och kvantitet.

Intervjuade företrädare för utbildningsenheten uppger att ansvarig funktion och uppföljningens omfattning inte ingår i kommunens mall för nämndernas interna kontroll. Enligt de intervjuade utses ansvarig funktion av enhetschef och controller, och uppföljning av samtliga risker genomförs vid varje tertial.

Av uppföljningen för tertial 1 2026[11] framgår att kontrollaktiviteter har genomförts inom båda riskområdena. För risken avseende avtalsefterlevnad redovisas uppföljning av avtalen för skolskjuts samt omsorg på obekväm tid. Uppföljningen visar att avtalsuppföljningar och leverantörskontroller har genomförts samt att identifierade avvikelser har resulterat i reviderade rutiner och förstärkta kontroller. Uppföljningen av skolskjutsavtalet visar samtidigt att det finns kvarstående utmaningar i att avvikelser inte rapporteras fullt ut samt kompetensförsörjningsproblem hos leverantören. Av tertialuppföljningen framgår inte om den planerade åtgärden att anställa en avtalshandläggare har genomförts.

[9] Internkontrollplan 2026 – Utbildningsnämnden 2025-12-04
[10] Reglemente för interkontroll – Kommunfullmäktige 2020-09-12
[11] Uppföljning internkontrollplan Tertial 1 2026 - Utbildningsnämnden 2026-06-08

För risken avseende delegationsbeslut redovisas att nämnden arbetar med rutiner, kompetensutveckling, systemstöd och löpande avstämningar mellan chef och medarbetare. Uppföljningen redovisar däremot inte resultatet av genomförda kontroller eller om några avvikelser har identifierats inom området.

## 3.4 Intern kontroll och uppföljning äldrenämnden

Äldrenämndens internkontrollplan 2026[12] bygger på en årlig riskanalys och omfattar åtta identifierade risker. Av dessa bedömer vi att fyra risker har bäring på styrning, kontroll och uppföljning av inköp, upphandlingar och avtal. Riskerna avser bristande finansiell kontroll och kvalitet, otillåten påverkan, bristande kontroll av utförare och anordnare samt Välfärdsbrottslighet eller förtroendeskadligt agerande hos medarbetare. Samtliga risker bedöms ha en medelhög risknivå. För de identifierade riskerna har nämnden fastställt kontrollåtgärder som bland annat omfattar stickprovskontroller, kontroll av fakturaflöden och utbetalningar, leverantörsuppföljning, riskbaserad uppföljning av utförare samt olika former av kompetenshöjande insatser. Internkontrollplanen anger inte ansvarig funktion för kontrollåtgärderna eller hur ofta de ska genomföras. Enligt reglementet för intern kontroll ska internkontrollplanen ange ansvarig funktion för uppföljningen samt uppföljningens omfattning i form av frekvens och kvantitet.

Enligt uppgift från äldreenheten är enhetschef är ansvarig tjänsteperson för internkontrollplanen vilket framgår av enhetschefens ansvarsbeskrivning.

Av tertialuppföljningen[13] framgår att kontrollåtgärderna har genomförts enligt plan. Uppföljningen visar bland annat att egenkontroller har utvecklats, att kontroller av attest, fakturaflöden, avtals- och priskontroller har genomförts samt att identifierade brister har åtgärdats genom bland annat krediteringar, förtydliganden till utförare och riktade granskningar. Det framgår även att en ny riskbaserad uppföljningsmodell för utförare har införts samt att den kommunövergripande granskningsfunktionen *En väg in* har implementerats.

Till skillnad från utbildningsnämndens internkontrollplan innehåller äldrenämndens internkontrollplan ingen särskild risk kopplad till delegationsbeslut eller efterlevnad av delegationsordningen. Enligt uppgift från äldreenheten genomfördes en riskbedömning inför 2026 som visade att riskerna kopplade till delegationsbeslut eller efterlevnad av delegationsordningen är låga. Enheten har arbetat med att stärka dessa rutiner och bedömer dem som välfungerande.

[12] Internkontrollplan 2026 – Äldrenämnden 2025-12-17

[13] Uppföljning internkontrollplan Tertial 1 2026 – Äldrenämnden 2026-06-27

## 3.5 Resultat av granskning av stickprov

### 3.5.1 Stickprovsgranskning av upphandlingar över direktupphandlingsgränsen

Vi har genomfört en dokumentgranskning av fyra upphandlingar, två från utbildningsnämnden och två från äldrenämnden. Syftet med stickproven har varit att verifiera att beslut om upphandling och tilldelning har fattats av behörig beslutsfattare, att upphandlingarna har dokumenterats på ett tillräckligt sätt samt att anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut och former för avtalsuppföljning har dokumenterats.

Utbildningsnämndens stickprov omfattar upphandling av öppen förskola[14] respektive turbundna resor[15]. Dessa upphandlingar har genomförts enligt de upphandlingsförfaranden som regleras i 6 kap. LOU. Upphandlingen av turbundna resor genomfördes inledningsvis som ett öppet förfarande och övergick därefter till förhandlat förfarande efter att inga lämpliga anbud inkommit.

Vad gäller äldrenämnden kan noteras att nämnden normalt inte genomför upphandlingar genom öppet förfarande. Nämndens upphandlingar avser i huvudsak sociala tjänster som omfattas av bilaga 2 till LOU. För sådana tjänster tillämpas de särskilda bestämmelserna i 19 kap. LOU, vilket innebär att upphandlingarna normalt genomförs genom enstegsförfarande i stället för genom öppet förfarande. Därför har vi inte kunnat välja stickprov som genomförts genom öppet förfarande inom äldrenämnden. Därav följer att Äldrenämndens stickprov omfattar upphandling av enstaka platser inom korttidsboende för äldre[16] respektive profilplatser för äldre[17].

| Frågor | Utbildningsnämnden | | Äldrenämnden | |
|---|---|---|---|---|
| | UN 1 | UN 2 | ÄN 1 | ÄN 2 |
| Vara/tjänst | Öppen förskola | Turbundna resor | Korttids-boende | Profilplatser |
| a. Har beslut om upphandling fattats av rätt person i enlighet med nämndens delegationsordning? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| b. Innehåller beslut om upphandling dokumenterade uppgifter om beslutsfattare, produkt/vara/tjänst, värde, leverantör och syfte? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| c. Finns en dokumenterad anbudsutvärdering? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| d. Finns ett diarieförd tilldelningsbeslut? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

[14] Upphandling av öppen förskola (UBN-2025-00158)
[15] Upphandling av turbundna resor 2023 (UBN-2023-52)
[16] Upphandling av enstaka platser korttidsboende äldre (ÄLN 2024-00031)
[17] Upphandling av profilplatser för äldre 2025 (ÄLN 2025-00123)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| e. Regleras i avtalet *hur* uppföljning ska ske? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

**Teckenförklaring**
☒ = Kriteriet är ej uppfyllt ✓ = Kriteriet är uppfyllt

Stickprovsgranskningen visar att de granskade upphandlingarna i huvudsak är väl dokumenterade och att det finns en tydlig spårbarhet från beslut till avtal. För samtliga stickprov har det kunnat verifieras att tilldelningsbeslut har fattats av behörigt beslutande funktion eller utsedd delegat samt att tilldelningsbeslut har diarieförts. Vidare har dokumenterad anbudsutvärdering kunnat verifieras i samtliga granskade upphandlingar.

Granskningen visar även att formerna för leverantörsuppföljning regleras i de granskade upphandlingsdokumenten eller avtalen. Uppföljningen omfattar bland annat krav på statistikrapportering, kvalitetsuppföljning, avvikelsehantering, uppföljningsmöten samt kommunens möjlighet att genomföra kontroller och revisioner.

I ett av stickproven, avseende upphandling av profilplatser för äldre, framgår det av nämndprotokollet att ett separat tilldelningsbeslut (Bilaga 1. Tilldelningsbeslut ÄLN 2025-00123) har upprättats. Bilagan ingick dock inte i det granskade underlaget. Det har därför inte varit möjligt att verifiera vilka leverantörer som tilldelades avtal. I övrigt identifierades inga avvikelser i förhållande till de granskade kontrollfrågorna.

### 3.5.2 Stickprovsgranskning av direktupphandlingar

Vi har genomfört en dokumentgranskning av fyra ärenden, varav ett från utbildningsnämnden och tre från äldrenämnden. Syftet med stickproven har varit att verifiera att direktupphandlingar har dokumenterats och diarieförts, att direktupphandlingsgränsen har beaktats, att avtal har tecknats av behörig beslutsfattare, att konkurrensutsättning har genomförts i enlighet med kommunens riktlinjer samt att formerna för avtalsuppföljning har reglerats.

Stickprovet från utbildningsnämnden utgörs av en direktupphandling av digital utbildning för kompetensutveckling inom NPF och särskild begåvning[18], detta är nämndens enda direktupphandling under 2026.

Äldrenämndens stickprov omfattar två direktupphandlingar av profilplatser inom särskilt boende för äldre[19] samt ett individavtal avseende placering i särskilt boende enligt länsöverenskommelsen om bibehållet kostnadsansvar vid flyttning till särskilt boende mellan kommunerna i Stockholms län (LÖK)[20]. Individavtalet utgör inte en

[18] Digital utbildning för kompetensutveckling inom NPF och särskild begåvning (UBN-2026-00026)
[19] Profilplatser inom särskilt boende för äldre (ÄLN 2025-00231 och ÄLN 2026-00130)
[20] Individavtal enligt LÖK (inget diarienummer framgår av granskat underlag)

direktupphandling enligt LOU men har inkluderats i stickprovet eftersom det är en typisk upphandling som nämnden genomför regelbundet.

| Frågor | Utbildningsnämnden | Äldrenämnden | | |
|---|---|---|---|---|
| | UN 3 | ÄN 3 | ÄN 4 | ÄN 5 |
| **Vara/tjänst** | **Digital utbildning** | **Individavtal (LÖK)** | **Profilplats SÄBO[21]** | **Profilplats SÄBO[22]** |
| a. Har direktupphandlingen över 100 000 kr dokumenterats och diarieförts? | ✓ | ET | ✓ | ✓ |
| b. Har direktupphandlingsgränsen på 700 000 kr beaktats? | ✓ | ET | ☒ | ☒ |
| c. Har avtal/kontrakt tecknats av behörig person enligt gällande delegationsordning? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| d. Har skriftlig förfrågan gått ut till minst tre leverantörer alternativt annonserats vid kontraktsvärde över 100 000 kr?<br>- Kommunens rutiner | ☒ | ET | ☒ | ✓ |
| e. Regleras i avtalet *hur* uppföljning ska ske? | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

**Teckenförklaring**
☒ = Kriteriet är ej uppfyllt ✓ = Kriteriet är uppfyllt
ET = Ej tillämpligt. Individavtal enligt länsöverenskommelsen (LÖK).

Noterade avvikelser kopplat till direktupphandling:

- I stickprovet från utbildningsnämnden framgår att två leverantörer bjöds in att lämna anbud. Underlaget saknar dokumenterad motivering till varför endast två leverantörer tillfrågades trots att upphandlingens värde översteg 100 000 kr. Vid faktakontroll uppges att det endast fanns två leverantörer att tillfråga, vilket nämnden menar borde skrivits in i en kommentar till underlaget.
- Ett av de tre stickproven från äldrenämnden utgör inte en direktupphandling utan ett individavtal som tecknats enligt länsöverenskommelsen om bibehållet kostnadsansvar vid flyttning till särskilt boende mellan kommunerna i Stockholms län (LÖK). Ärendet omfattas därför inte av samma krav på konkurrensutsättning som direktupphandlingar enligt LOU.
- I två stickprov från äldrenämnden saknas dokumenterad beräkning av upphandlingens totala värde. Av underlagen framgår dygnspriset, men inte det

[21] ÄLN 2025-00231
[22] ÄLN 2026-00130

beräknade kontraktsvärdet. Enligt uppgift bedöms värdet på de aktuella placeringarna överstiga 700 000 kronor utifrån dygnspris och förväntad placeringstid. Skälen för att genomföra direktupphandling har dokumenterats, exempelvis med hänvisning till särskilda vårdbehov, behov av kontinuitet för den enskilde eller avsaknad av lämpliga platser inom befintliga avtal.

- I ett av stickproven från äldrenämnden saknas dokumentation om konkurrensutsättning. Av underlaget framgår dock att klienten behövde bo kvar på samma boende och att ett särskilt vårdbehov bedömdes kunna tillgodoses av endast en utförare. Nämnden har därmed dokumenterat skälen till att flera leverantörer inte kontaktades.

Stickprovsgranskningen visar att de granskade direktupphandlingarna är i huvudsak dokumenterade och diarieförda samt att avtal har tecknats av behöriga företrädare. De identifierade iakttagelserna avser främst dokumentationens fullständighet snarare än avsaknad av dokumenterade skäl för genomförda upphandlingar. I vissa stickprov saknas dokumentation som möjliggör verifiering av bedömningar kopplade till direktupphandlingsgränsen och genomförd konkurrensutsättning.

# 4. Svar på revisionsfrågor och bedömningar

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|---|---|
| Är styrning och uppföljning av kommunens decentraliserade inköp- och upphandlingsprocess ändamålsenlig? | **Delvis.** Det finns policy, processbeskrivning, vägledning och kategoristyrning. Styrdokumenten är dock inte fullt ut uppdaterade mot nuvarande organisation inom inköpsenheten och det saknas en kommunövergripande uppföljning av inköps- och upphandlingsarbete. |
| Är delegationsbeslut om upphandling fattade enligt delegationsordning med dokumenterade uppgifter om beslutsfattare, produkt/vara/tjänst, värde, leverantör och syfte? | **Ja, i granskade stickprov.** Samtliga granskade upphandlingar och direktupphandlingar har beslutats av behörig funktion eller delegat med dokumenterade uppgifter. |
| Säkerställs tillräckligt kompetensstöd vid inköp och upphandling? | **Ja i huvudsak.** Verksamheterna upplever stödet från inköpsenheten som tillräckligt och kontaktvägarna som tydliga. Samtidigt saknas en strukturerad kommunövergripande utbildningsplan för beställarledet i förvaltningen. |
| Finns tillräcklig intern kontroll vid inköp och upphandling, exempelvis<br>▸ Är risk- och sårbarhetsanalyser gjorda, dokumenterade, kontinuerligt uppdaterade med ändamålsenliga åtgärder vidtagna över tid?<br>▸ Är kontrollerna dokumenterade och tillräckliga för att upptäcka begångna fel samt förebygga framtida fel?<br>▸ Följs styrande dokument upp och anpassas till risker och andra behov? | **Delvis.** Båda nämnderna har identifierat risker med koppling till inköp, avtal och för utbildningsnämnden, delegationsbeslut. Flera kontrollåtgärder har genomförts och identifierade brister har i vissa fall lett till korrigerande åtgärder. Kontrollen är dock inte fullt ut systematiserad då omfattning och tid inte anges. Utbildningsnämnden informeras inte alltid om varken kontrollernas resultat eller identifierade avvikelser. Nämnden saknar därmed information för att fullt ut kunna bedöma kontrollernas kvalitet. Granskningen visar även att styrdokumenten endast delvis har anpassats till nuvarande organisation och arbetssätt. |
| Finns ändamålsenlig process för avtalsförvaltning och uppföljning av avtalstrohet? | **Delvis.** Kommunens processbeskrivning och vägledning innehåller en utförlig beskrivning av avtalsuppföljning och leverantörskontroller, inklusive KPI:er, samverkansformer och |

| | |
|---|---|
| | dokumentationskrav. Av styrdokumenten framgår däremot inte hur uppföljning av avtalstrohet ska genomföras. Uppföljning av leverantörer och avtalsuppfyllelse sker inom respektive verksamhet. Intervjuer visar att arbetet med avtalstrohet varit eftersatt. |

Nacka 7 oktober 2026

Christina Sand
Certifiera kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Moa Wahlén
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Johan Perols
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

# Bilaga 1. Revisionskriterier

**Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)**

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gäller enligt 1 kap. 2 § för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Lagen reglerar bland annat hur upphandlingar ska planeras, genomföras och dokumenteras.

I LOU redovisas bland annat:

- tröskelvärden för olika typer av upphandlingar (5 kap.),
- tillåtna upphandlingsförfaranden och när de får tillämpas (6 kap.), samt
- krav på dokumentation vid upphandlingar och direktupphandlingar (12 kap. 14 § och 19 kap. 22 §).

Av bestämmelserna om dokumentationsplikt framgår att dokumentationen ska vara tillräcklig för att den upphandlande myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Av 19 a kap. 2 § LOU framgår att direktupphandlingsgränsen uppgår till 700 000 kronor. Värdet av en upphandling ska beräknas enligt bestämmelserna i 5 kap. 3-5 §§ LOU samt, i tillämpliga fall, 5 kap. 11 § LOU avseende inköp som är regelbundet återkommande och av samma slag.

Vidare framgår av 19 a kap. 11 § LOU att en upphandlande myndighet löpande ska dokumentera genomförandet av en direktupphandling när upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att möjliggöra uppföljning och kontroll av upphandlingen.

**Kommunallagen (2017:725)**

Enligt kommunallagen kommunstyrelsen ansvarar för ledning och samordning av förvaltningen av kommunens angelägenheter samt för att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (6 kap. 1 §).

Enligt 6 kap. 38 § kommunallagen får ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt inte delegeras. Bestämmelsen är relevant vid bedömning av ansvarsfördelning och delaktighet i beslut om större upphandlingar och entreprenadavtal.

# Bilaga 2. Intervju- och källförteckning

### Intervjuer

- Enhetschef utbildningsenheten
- Biträdande enhetschef utbildningsenheten
- Enhetschef äldreenheten
- Tidigare inköpschef
- Ny inköpschef
- Två gruppchefer inköpsenheten

### Granskade dokument

- Inköpspolicy, Nacka kommun
- Så här gör vi i Nacka – Inköp
- Nacka kommuns inköpsprocess (vägledning)
- Rutin för direktupphandling, Nacka kommuns webbplats
- Kategoriplan Sociala tjänster 2024
- Mall Avtal Direktupphandlade insatser
- Nacka kommuns information om inköp och upphandlingar samt kontaktsida för inköpsenheten (nacka.se)
- Reglemente för intern kontroll
- Internkontrollplan 2026 – Utbildningsnämnden
- Uppföljning internkontrollplan Tertial 1 2026 – Utbildningsnämnden
- Internkontrollplan 2026 – Äldrenämnden
- Uppföljning internkontrollplan Tertial 1 2026 – Äldrenämnden

### Stickprov

- Öppen förskola UBN-2025-00158
- Turbundna resor 2023 UBN-2023-52
- Enstaka platser korttidsboende äldre ÄLN 2024-00031
- Profilplatser för äldre 2025 ÄLN 2025-00123
- Digital utbildning för kompetensutveckling inom NPF och särskild begåvning UBN-2026-00026
- Profilplats inom särskilt boende för äldre ÄLN 2025-00231 och ÄLN 2026-00130
- Individavtal enligt länsöverenskommelsen (LÖK)