

Timrå kommun  
Kommunstyrelsen

*För kännedom:* Kommunfullmäktiges  
presidium

2023-09-05

### **Revisionsrapport ”Granskning av upphandlingsprocessen”**

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av kommunens rutiner kring upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen och berörda nämnder lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 30 november 2023. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress [lena.medin@kpmg.se](mailto:lena.medin@kpmg.se)) för vidarebefordran till revisorerna.

För Timrå kommuns revisorer

Keijo Ojala  
*Ordförande*

Inger Nyhman  
*Vice ordförande*



# Granskning av upphandlings- processen

Rapport  
Timrå kommun

KPMG AB

2023-09-05

Antal sidor 17



Timrå kommun  
Granskning av upphandlingsprocessen

2023-09-05

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrning och ledning	7
3.2	Organisation	8
3.3	Roll- och ansvarsfördelning	11
3.4	Intern kontroll avseende upphandlingar och inköp	13
3.5	Stöd och kompetensutveckling	14
4	Slutsats och rekommendationer	16
4.1	Sammanfattande bedömning	16
4.2	Rekommendationer	17

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Timrå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för upphandling. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och intern kontroll avseende upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen styrning och interna kontroll avseende upphandlingar inte är tillräcklig.

Erhållna styrdokument bedöms som tillräckliga till sin utformning och innehåll för att utgöra ett stöd i upphandlingsarbetet. Styrdokumentet bedöms dock inte ligga i linje med gällande lagstiftning då de bland annat hänvisar till tidigare gällande beloppsgränser. Styrdokumentet är inte heller anpassade till den nya organisationen.

Kommunens organisation för upphandling bedöms inte bedrivas på ett tillräckligt ändamålsenligt och effektivt sätt. Kommunens upphandlingar genomförs av Sundsvalls kommuns upphandlingsenhet utifrån ett samverkansavtal kommunerna emellan. Konkurrensverket bedömde, vid en tillsyn under våren 2023, emellertid att avtalet inte ligger i linje med upphandlingsreglerna.

Beslutet att fördjupa samverkan mellan kommunen och Sundsvalls kommun har tagits på delegation enligt kommunstyrelsens protokoll. Granskad delegationsordning, där både roller och beloppsgränser framgår, bedöms som tydliga. En nämnd kan delegera en uppgift till tjänstepersonnivå och den kan även delegera en uppgift till en annan kommun, men nämnden kan aldrig delegera bort ansvaret. Även om det av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är ansvarig för kommunens upphandlingar så bedömer vi att styrelsen bör förtydliga roller och ansvar för upphandling och inköp inom ramen för samverkan med Sundsvalls kommun.

Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen avseende upphandling kan tydliggöras ytterligare. Vi saknar vid granskningstillfället ett förtydligande kring vad som gäller vid exempelvis eventuella avvikelser i samband med upphandlingar eller om samverkansavtalets parter skulle hamna i en tvist.

Det är enligt vår bedömning positivt att kommunstyrelsen har övervägt risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för arbetet med internkontrollplanen 2023. Granskningen visar att det inte genomförs några löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp. Därtill uppger flera intervjuade att kompetensnivån är låg i förvaltningar och att behovet av stöd är stort. Den tjänsten, upphandlingsstrateg/samordnare, som uppges vara den som ska stötta förvaltningarna uppger av flera intervjuade inte vara tillräcklig. I samband med granskningen har vi även fått indikationer på att direktupphandlingar genomförs av medarbetare som inte har delegation till detta. Utöver granskning av fakturor inför attestering genomförs ingen löpande kontroll av upphandling och inköp. Det genomförs vid granskningstillfället inte någon löpande kontroll av avtals- och leverantörstroheten. Med bakgrund av detta bedömer vi att kommunstyrelsen kan stärka den interna kontrollen ytterligare avseende upphandlingar och inköp.



**Timrå kommun**  
Granskning av upphandlingsprocessen

2023-09-05

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- tillse att kommunens upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning.
- säkerställa att styrdokumentet avseende upphandling och inköp är aktuella och ligger i linje med gällande lagstiftning och kommunens organisation.
- se över hur kommunen lämpligast bör organisera upphandlingsarbetet och tillse att detta sker inom ramen för de upphandlingsregler som finns.
- tydliggöra roller och ansvar avseende upphandling och direktupphandling oavsett om de genomförs av Timrå kommun eller i samverkan med annan part.
- stärka den interna kontrollen och tillse att inköp genomförs av de tjänstepersoner som har delegation från styrelsen att göra det.
- tillse att berörda tjänstepersoner vid förvaltningen erhåller det stöd och den utbildning som krävs för att minska risken för att de upphandlingar och inköp som genomförs avviker från riktlinjer och de lagstadgade upphandlingsregler som finns.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Timrå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Under 2021 genomförde revisorerna en granskning av upphandling. Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt i huvudsak var ändamålsenlig men att uppföljningen av upphandlingar kunde stärkas. Granskningen visade att ansvaret för upphandlingar låg på enskilda förvaltningar.

Kommunen samverkar löpande i enskilda upphandlingar med andra kommuner och nyttjar även nationella ramavtal, så som Kammarkollegiet och SKR Kommentus när möjlighet finns. Sedan 2021 har kommunen ett dokumenterat samarbete avseende upphandlingar med Sundsvalls kommun.

Revisorerna bedömer att det finns en risk att styrning och kontroll av upphandlingar inte är tillräcklig och därmed bidrar till att upphandlingar inte görs i enlighet med de lagregler som finns på området. Med bakgrund av detta har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av upphandlingsprocessen.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och intern kontroll avseende upphandlingar.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns fastställda och ändamålsenligt utformade styrdokument för upphandlingsprocessen?
- Bedrivs organisationen för upphandlingar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?
- Är roll- och ansvarsfördelningen avseende upphandling tillräckligt tydlig?
- Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll avseende upphandlingar?
- Tillser kommunstyrelsen att upphandlande verksamheter får tillräckligt stöd vid upphandling?
  - Bedöms ansvariga förvaltningschefer och VD för Timråbo AB erhålla tillräckligt med stöd vid upphandling och inköp?

Granskningen omfattar kommunstyrelsens styrning, ledning och kontroll.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:900), 6 kap. 6 §
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation som exempelvis reglemente, delegationsordning, upphandlingspolicy, inköpsregler samt vägledande råd och bestämmelser för upphandling.
- intervjuer har genomförts med ekonomichef, tillika ansvarig tjänsteperson för upphandling. För att kunna besvara en del revisionsfrågor har vi även genomfört muntliga avstämningar med förvaltningschefer/t.f. förvaltningschefer samt berörda tjänstepersoner inom barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen, miljö- och byggkontoret samt kultur- och teknikförvaltningen. VD på Timråbo AB har lämnat skriftliga svar på ett antal frågor som förmedlats via e-post.

Samtliga tjänstepersoner som kontaktats i samband med granskningen har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrning och ledning

#### Upphandlingspolicy för Timrå kommun

Kommunens upphandlingspolicy<sup>1</sup> gäller för kommunkoncernens samtliga verksamheter och reglerar bland annat kommunens upphandlingar och direktupphandlingar. Enligt policyn ska kommunens upphandlingar, oavsett inköpsbelopp, alltid genomföras affärsmässigt och med utnyttjande av befintlig konkurrens. Ställda krav ska vara behovsstyrda beträffande omfattning och kvalitet.

Enligt upphandlingspolicyn ska kommunens upphandlingsenhet alltid vara delaktig vid upphandling. Vid avrop från ramavtal eller vid enskilda direktupphandlingar till lågt värde ansvarar respektive nämnd/förvaltning för att detta genomförs korrekt. Den förvaltning som har ett upphandlingsbehov ska enligt policyn alltid i god tid kontakta upphandlingsenheten beträffande innehåll i och planering av upphandlingen.

#### Vägledande råd och bestämmelser för upphandling

Styrdokumentet Vägledande råd och bestämmelser för upphandling<sup>2</sup> syftar till att komplettera kommunens upphandlingspolicy och beskriver bland annat kommunens rutiner för upphandlingsprocessen från planering och initiering till krav och utvärderingskriterier, annonsering, sekretess, anbudsutvärdering, tilldelning samt uppföljning av avtalet. Råden innehåller ett förtydligande avseende de krav som finns för upphandlingsdokument samt en beskrivning av olika upphandlingsformer<sup>3</sup> och när de kan tillämpas.

#### Direktupphandling

I råden finns kommunens riktlinjer för direktupphandling beskrivna. Enligt riktlinjerna ska inköp upp till 10 000 kronor (varor) respektive 30 000 kronor (tjänster) genomföras genom en förenklad prisförfrågan. Inköpen ska dokumenteras.

Om summan av inköpet överstiger 10 000 kronor (varor) respektive 30 000 kronor (tjänster) men understiger 100 000 kronor ska minst tre leverantörer tillfrågas alternativt ska en annonsering genomföras genom kommunens upphandlingssystem. Enligt riktlinjerna ska kommunens upphandlingsenhet kontaktas för rådgivning och för att säkerställa korrekt dokumentation.

---

<sup>1</sup> KS 2013-05-07, §101. Reviderades senast KS 2017-08-22, §215.

<sup>2</sup> KS 2013-05-07, §101. Reviderades senast KS 2020-03-10, §94.

<sup>3</sup> Öppen upphandling, selektiv upphandling, förhandlat förfarande, konkurrenspräglad dialog, förfarande för inrättande av innovationspartnerskap.



Upphandlingar som överskrider 100 000 kronor (varor/tjänster) ska annonseras genom kommunens upphandlingssystem om inte synnerliga skäl föreligger<sup>4</sup>. Upphandlingen ska dokumenteras på lämpligt sätt och arkiveras vid förvaltningen. Enligt riktlinjerna ska exempelvis prisuppgifter från de tillfrågade leverantörerna, som bör vara minst tre till antal, arkiveras och finnas tillgängliga för internkontroll. Upphandling får inte delas upp i syfte att underskrida direktupphandlingsgränsen.

Vi noterar att varken Upphandlingspolicy eller Vägledande råd och bestämmelser är reviderade efter senaste förändringar i LOU som gäller från 1 februari 2022. Enligt intervjuade har kommunledningskontoret initierat en kommunövergripande genomgång av samtliga styrdokument i kommunen. Kommunledningskontoret ansvarar för de kommunövergripande styrdokumenterna som till exempel Upphandlingspolicy samt Råd och bestämmelser för upphandling. Vi har inte erhållit någon tidplan för genomgången av styrdokumenterna i kommunen.

### 3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att erhållna styrdokument inte, vid granskningstillfället, är ändamålsenligt utformade utifrån gällande lagstiftning. Det är därför, enligt vår bedömning, positivt att kommunledningen initierat en översyn över kommunens styrdokument, inklusive de styrdokument som avser upphandling och inköp. Vi ser det därför som angeläget att genomgången slutförs.

Vi bedömer att det finns beslutade styrdokument för upphandlingsprocessen i form av Upphandlingspolicy samt Råd och bestämmelser för upphandling. Råden innehåller även kommunens riktlinjer för direktupphandling. Erhållna styrdokument bedöms vara tillräckliga till sin utformning och innehåll för att utgöra ett stöd i upphandlingsarbetet. Efter genomförda intervjuer kan vi dock konstatera att styrdokumenterna inte helt speglar kommunens nuvarande organisation för upphandling, se avsnitt 3.2. Vidare är styrdokumenterna och rutinbeskrivningarna inte reviderade efter den senaste lagförändringen som gäller fr 1 februari 2022, vilket gör att de bland annat hänvisar tidigare gällande beloppsgränser.

## 3.2 Organisation

Kommunen genomför enligt intervjuade uppskattningsvis ett 40-tal<sup>5</sup> upphandlingar under ett år. Det kommunala bolaget Timråbo AB genomför uppskattningsvis mellan 10 - 15 upphandlingar under ett år.

---

<sup>4</sup> Direktupphandling som genomförs på grund av "synnerliga skäl" gäller akuta ärenden där en normal konkurrenssituation inte kan skapas på grund av tidsbrist. Tidsbrist på grund av dålig planering eller annan orsak som kommunen själv kunnat råda över är enligt råden inte grund för att kunna åberopa synnerliga skäl. Direktupphandling med hänvisning till synnerliga skäl ska ske restriktivt och i samråd med upphandlingsenheten.

<sup>5</sup> Enligt intervjuade genomförde kommunen 40 upphandlingar under 2022. Siffran kan variera från år till år.

Fram till år 2021 hade kommunen en egen upphandlingsenhet bestående av tre tjänstepersoner; en upphandlingschef, en upphandlare samt en upphandlingsstrateg/samordnare. Under 2021 gick upphandlingschefen i pension och samtidigt valde upphandlaren att avsluta sin tjänst. Kommunledningskontoret inledde en rekryteringsprocess under år 2021 men fick enligt de intervjuade inte in några ansökningar som matchade annonserade rollbeskrivningar. Med bakgrund av detta beslutade kommunledningen att fördjupa den redan befintliga samverkan mellan kommunen och Sundsvalls kommun under 2022. Syftet med att fördjupa samverkan var enligt de intervjuade att använda de gemensamma resurserna mer effektivt.

Vid Timrå kommun finns för närvarande en upphandlingsstrateg/samordnare placerad under kommunstyrelsen. Vid ett upphandlingsbehov ska en första kontakt ska tas med kommunens upphandlingsstrateg/samordnare som bland annat har till uppgift att förmedla rätt kontakter vid upphandlingsenheten i Sundsvalls kommun.

Både kommunen och Timråbo AB använder sig, vid granskningstillfället, i huvudsak av Sundsvalls kommuns upphandlingsenhet vid upphandling. Vid intervjuer framgår att upphandlande förvaltningar ibland kontaktar upphandlingsstrategen/samordnare, men ibland även tar direkt kontakt med Sundsvalls upphandlingsenhet.

Intervjuade upplever kommunens nya organisation för upphandling som övergripande positivt. Fördelar som lyfts fram är att Sundsvalls kommuns upphandlingsenhet har upphandlare med specialistkompetens inom flertalet verksamhetsområden vilket gynnar flera förvaltningar i Timrå kommun. De verksamheter där specialistkompetensen inte finns representerade i Sundsvall, upplever dock att arbetsbelastningen på den egna förvaltningen ökat samt att det ställs högre krav på den egna förvaltningens kompetensnivå inom upphandling och inköp. En del intervjuade, bland annat det kommunala bolaget, beskriver även att de lägger ned mer tid på upphandlingar i form av exempelvis återkommande planeringsmöten, vilket tar tid från den egna verksamheten.

Ett flertal intervjuade upplever att kommunikationen mellan kommunerna avseende upphandling och inköp kan utvecklas och stärkas. Intervjuade lyfter exempelvis fram att information om kommande upphandlingar vid ett antal gånger kommunicerats för sent, vilket gjort att verksamheten skyndsamt fått planera för att delta i upphandlingen.

Flera intervjuade uttrycker att samverkan inte får göra avkall Timrå kommuns lokala, specifika behov och att kommunen inte ska kompromissa alltför mycket bara för att möjliggöra samverkan i upphandlingar med en större kommun.

Timrå och Sundsvalls kommun har samma upphandlingssystem, vilket enligt intervjuade säkerställer en tillgång till upphandlingsdokumentationen.

## Överenskommelse rörande fördjupat samarbete mellan Sundsvall och Timrå kommun rörande upphandlings- och inköpsfrågor

En skriftlig överenskommelse avseende upphandling mellan Timrå och Sundsvalls kommuner arbetades fram och signerades av respektive kommunchef daterad den 12 december 2021. Vid granskning av protokoll framgår att kommunstyrelsen vid sammanträdet 2022-01-11 (§14) har delgivit information om att kommunledningen tecknat ett avtal för köp av upphandlingstjänster mellan kommunen och Sundsvalls kommun. Kommunstyrelsen informerades, enligt protokollet, eftersom beslutet verkställer ett inriktningsbeslut och en prioritering om fördjupad samverkan mellan de två kommunerna. I samband med granskningen har vi efterfrågat nämnda inriktningsbeslut och prioritering men inte erhållit detta. Beslutet skedde enligt protokollet på delegation enligt gällande delegationsordning.

Timrå kommun har med överenskommelsen åtagit sig att ersätta Sundsvalls kommun med motsvarande två årslöner<sup>6</sup>. Sundsvalls kommun har i samband med överenskommelsen åtagit sig att genomföra de upphandlingar som Timrå kommun har behov av att genomföra. Överenskommelsen avser upphandlingar där Timrå kommun står som enskild upphandlande myndighet och vid samverkansupphandlingar mellan de två kommunerna. Överenskommelsen innebär att Timrå kommun accepterar Sundsvalls kommuns krav avseende miljö- och social hållbarhet, om inte kraven inte står i motsättning till kommunens egna krav. Sundsvalls kommun ansvarar för arbetsledning enligt överenskommelsen. Enligt överenskommelsen kan uppsägning om 12 månader nyttjas löpande. Fakturering sker halvårsvis i förskott.

## Konkurrensverkets granskning av samverkan mellan Timrå- och Sundsvalls kommuner

Under våren 2023 genomförde Konkurrensverket en tillsynsgranskning i syfte att utreda om Timrå kommun vid ingående av kommunens samverkansavtal med Sundsvalls kommun har agerat i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Konkurrensverket bedömer att Timrå kommun har brutit mot 10 kap. 1§ LOU (2016:1145) genom att den 16 december 2021 ingå ett avtal med Sundsvalls kommun gällande upphandlingstjänster utan föregående annonsering. Timrå kommun finansierar motsvarande två heltidstjänster vid Sundsvalls kommun, vilket det saknades förutsättningar för och bedömer inköpet som en otillåten direktupphandling. Samverkansavtalet utgör inte ett sådant samarbete mellan upphandlande myndigheter som enligt Konkurrensverket har undantagits från LOU.

Konkurrensverket förutsätter att Timrå kommun, i den mån det inte redan skett, vidtar åtgärder för att säkerställa att de inköp som genomförs sker i enlighet med LOU. Timrå kommuns åtgärder i detta syfte kan enligt tillsynsgranskningen komma att följas upp genom förnyad tillsyn.

---

<sup>6</sup> Justeras årligen med motsvarande utfall av aktuella avtalsförhandlingar.

Enligt intervjuade har kommunledningskontoret tagit fram en tjänsteskrivelse som svar till Konkurrensverkets rapport. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av denna.

### 3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunens organisation för upphandling vid granskningstillfället inte bedrivs på ett ändamålsenligt och tillräckligt effektivt sätt. Vid granskningstillfället genomförs kommunens upphandlingar av Sundsvalls kommun utifrån ett samverkansavtal daterad i december 2021. Vår bedömning baseras på Konkurrensverkets utredning som visar på att avtalet inte bedöms ligga i linje med upphandlingsreglerna.

I upphandlingslagarna finns ett fåtal bestämmelser om samordnad upphandling. De bestämmelser som finns avser upphandling över tröskelvärdet enligt LOU<sup>7</sup> respektive LUF<sup>8</sup>. Formerna för en samordnad upphandling kan se olika ut. Det kan avse samordnad upphandling i form av tillfälliga samarbeten mellan upphandlade myndigheter (kommuner) eller anlåtande av en inköpscentral.

Upphandlande organisationer kan enligt LOU träffa samarbetsavtal med andra upphandlande organisationer utan att genomföra en upphandling. Det finns då ett flertal villkor som enligt upphandlingsreglerna ska vara uppfyllda för att undantaget ska gälla. Dessa villkor bedöms såsom framgår ovan av Konkurrensverket inte, i gällande samverkansavtal mellan Timrå och Sundsvalls kommuner, vara uppfyllda.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen måste se över hur kommunen lämpligast bör organisera upphandlingsarbetet och tillse att detta sker inom ramen för de upphandlingsregler som finns.

### 3.3 Roll- och ansvarsfördelning

Enligt reglementet<sup>9</sup> ansvarar kommunstyrelsen för upphandlingsfrågor i kommunen. Upphandling ska enligt upphandlingspolicyn alltid utföras i nära samarbete och i dialog mellan förvaltningarna och upphandlingsenheten. Grundprincipen är att verksamheten svarar för kraven på varan/tjänsten och att upphandlingsenheten ansvarar för den kommersiella delen. Upphandlingsenheten ska enligt upphandlingspolicyn bland annat:

- leda upphandlingsarbetet,
- samordna alla kontakter,
- säkerställa att kommunens upphandlingar samordnas, samt
- tillse att kommunens ramavtal finns tillgängliga i aktuell avtalsdatabas på intranätet.

Som nämnts i avsnitt 3.2 så speglar styrdokumentet inte längre kommunens organisation för upphandling.

---

<sup>7</sup> LOU – Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>8</sup> LUF – Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

<sup>9</sup> KF 2021-11-29, § 193

När en upphandling berör flera förvaltningar beslutas och tecknas ramavtal av kommunstyrelsen eller av den person som kommunstyrelsen utser. När en upphandling berör endast en förvaltning beslutas och tecknas ramavtal av berörd nämnd eller av person som utses av berörd nämnd samt en person som utses av kommunstyrelsen. Avtalsansvarig är även ansvarig för uppföljning (pris och kvalitet) av avtalet.

I samband med granskningen har det inte tydliggjorts vem eller vilka som, i upphandlingsenhetens frånvaro, ansvarar för att samordna de kommunövergripande upphandlingarna samt säkerställa att avtal som berör två eller fler nämnder/förvaltningar finns tillgängliga i kommunens avtalsdatabas.

### Delegationsordning

I kommunstyrelsens delegationsordning<sup>10</sup> framgår att ordförande och kommunchefen har delegation att underteckna avtal som beslutas av nämnden samt avtal upp till 10 miljoner kronor. Det framgår även att kommunchefen har delegation att fatta tilldelningsbeslut, säga upp- och häva avtal. Avtal där estimerad avtalssumma understiger 100 000 kronor kräver enligt delegationsordningen inte några skriftliga avtal och betraktas som verkställighet. Kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen har delegation att vidaredelegera uppgiften om att underteckna avtal (upphandling) till ekonomichef, näringslivschef, miljö- och byggnadschef, verksamhetschefen för arbetsmarknadsenheten verksamhetsutveckling och IT samt verksamhetschefen för arbetsmarknadsenheten (AME).

Kommunchefen har även delegation att utse beslutsattestanter inom den egna förvaltningen och beloppsnivåer för attest samt att tillfälligt höja beloppsnivåer för attest.

#### 3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen avseende upphandling i granskad delegationsordning, där både roller och beloppsgränser framgår, är tydligt formulerade. Roller och ansvar är även formulerade i den av fullmäktige beskrivna upphandlingspolicyn. Eftersom upphandlingspolicyn inte, vid granskningstillfället, ligger i linje med kommunens organisation behöver kommunstyrelsen enligt vår bedömning tydliggöra roller och ansvar ytterligare.

Beslutet att fördjupa samverkan mellan kommunen och Sundsvalls kommun har tagits på delegation enligt kommunstyrelsens protokoll. Delegationsrätten bekräftas av granskad delegationsordning. Bakgrunden uppges vara ett bakomliggande inriktningsbeslut och en prioritering. Vi har i samband med granskningen inte erhållit detta beslut eller prioritering. Vi har därmed inte erhållit något underlag som tydligt visar att delegationsbeslutet föregås av ett politiskt beslut. En kommun får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun, en så kallad *överenskommelse om avtalssamverkan*. Om ett samverkansavtal kan ingås av en styrelse/nämnd, eller om det krävs ett godkännande av fullmäktige, beror enligt 5 kap. 1 § KL, på om

---

<sup>10</sup> KS 2019-04-09 § 130

avtalets innehåll är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Då utgår bedömningen primärt utifrån samverkansavtalets innehåll, och då särskilt dess omfattning. Vi utesluter inte att omorganisationen av upphandlingar i kommunen borde föregåtts av ett politiskt beslut.

En nämnd kan delegera en uppgift till tjänstepersonnivå och som ovan nämnt kan en nämnd även delegera en uppgift till en annan kommun, men den kan aldrig delegera bort ett ansvar. Även om det av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är ansvarig för kommunens upphandlingar så bedömer vi att styrelsen bör förtydliga roller och ansvar kopplat till samverkan avseende upphandlingar med Sundsvalls kommun. Vi saknar vid granskningstillfället ett förtydligande kring vad som gäller vid exempelvis eventuella avvikelser i samband med upphandlingar eller om samverkansavtalets parter skulle hamna i en tvist.

## 3.4 Intern kontroll avseende upphandlingar och inköp

### 3.4.1 Internkontrollplan

Under år 2023 har kommunstyrelsen inte, inom ramen för sin internkontrollplan, beslutat om någon uppföljning av kontrollerna avseende upphandling. I styrelsens risk- och väsentlighetsanalys, som genomförs innan beslut av internkontrollplan, återfinns tre risker avseende upphandling och inköp: direktupphandling, ramavtalstrohet samt avtalsuppföljning. Inför beslut av internkontrollplan 2023 bedömde kommunstyrelsen inte att de tre riskerna var av tillräckligt hög risk för att lyftas in i planen.

#### Övriga kontrollaktiviteter

Inför attestering av fakturor åligger det enligt de intervjuade granskningsattestant och beslutsattestant att säkerställa att priset på varan/tjänsten är korrekt utifrån avtal, att rätt vara/tjänst har levererats samt att övriga villkor i avtalet efterlevts.

Enligt de intervjuade pågår en översyn av inköpsprocessen i kommunen. Syftet är att ge en ökad förståelse för kommunens inköp samt att tydliggöra var det finns besparingsmöjligheter. Översynen bygger på en granskning av inköpsprocessen (2019–2020) som genomfördes av en extern konsult under 2021. Intervjuade ser det som positivt att kommunledningen ser över inköpsprocessen och avtalstroheten, men samtidigt uppger de intervjuade att det även är viktigt att genomföra återkommande behovsanalyser som tydliggör vilket upphandlingsbehov kommunen faktiskt har. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av den externa granskningen som framför allt syftar till att undersöka kommunen ramavtalstrohet under nämnda år. Vid granskningstillfället genomförs enligt de intervjuade inte någon löpande kontroll av ramavtals- och leveranförstroheten.

Det görs inte några andra löpande kontroller som syftar till att minska risken för felaktigheter eller avvikelser vid inköp.

## Direktupphandlingar

Vid intervjuer tydliggörs att kommunens förvaltningar har olika tillvägagångssätt vid genomförande av direktupphandlingar. En del intervjuade beskriver rutiner för direktupphandling som ligger i linje med kommunens riktlinjer för direktupphandling, medan andra intervjuade beskriver direktupphandling som en stor utmaning och saknar stöd vid direktupphandlingar. Granskningen visar att intervjuade inte alltid upplever roller och ansvar avseende direktupphandlingar som tillräckligt tydlig. I samband med intervjuer framgår även att det inom vissa förvaltningar har förekommit att medarbetare genomför direktupphandlingar trots att de inte har delegation till detta. Intervjuade kan inte utesluta att detta inte kommer förekomma igen.

Vid granskningstillfället pågår även en översyn och genomgång av delegationsordningen för att granska om inköp genomförs av de medarbetare som har delegation. Vi har inte erhållit någon tidplan för denna översyn.

### 3.4.2 Bedömning

Det är enligt vår bedömning positivt att kommunstyrelsen, inom ramen för sin riskanalys, värderar risker kopplade till upphandling. Samtidigt får vi, i samband med intervjuer, indikationer på att direktupphandlingar genomförs av medarbetare som inte har delegation till detta. Utöver granskning av fakturor inför attestering genomförs ingen löpande kontroll av upphandling och inköp. Vidare genomförs ingen löpande och återkommande kontroll av avtals- och leverantörstroheten.

Med bakgrund av detta bedömer vi att kommunstyrelsen kan stärka den interna kontrollen ytterligare avseende upphandlingar och inköp.

## 3.5 Stöd och kompetensutveckling

Enligt upphandlingspolicyn ansvarar kommunens upphandlingsenhet för att informera och utbilda förvaltningarna inom upphandlingsområdet. Vid granskningstillfället ansvarar enligt de intervjuade respektive förvaltningschef för att medarbetare som genomför upphandlingar och direktupphandlingar har den kunskap eller ges det stöd som krävs för att genomföra ändamålsenliga inköp. Kommunens upphandlingsstrateg/samordnare ska primärt kontaktas för stöd och frågor avseende upphandling och inköp.

I början av år 2022 fanns en upphandlare från Sundsvalls kommun fysiskt på plats i Timrå kommun en gång i veckan. Intervjuade upplevde detta positivt då det var möjligt att lyfta frågor och funderingar direkt till närvarande upphandlare. Efter att upphandlaren avslutade sin tjänst i slutet av 2022 har kommunikationen mellan kommunerna skett digitalt, vilket enligt intervjuade bidragit till att man inte lika aktivt söker svar på funderingar och frågor längre. Det är inte reglerat i avtal att Sundsvalls kommun ska ha en upphandlare fysiskt på plats i Timrå kommun.

Flera intervjuade beskriver att kompetensnivån avseende upphandling och inköp är låg i förvaltningarna och att behovet av ett löpande och återkommande stöd är stort. Behovet av stöd i frågan uppges vid granskningstillfället av flera intervjuade vara större än



vad som kan tillhandahållas med motsvarande en tjänst som upphandlingsstrateg/samordnare vid kommunledningskontoret.

Det har sedan granskningen år 2021 inte genomförts någon utbildning eller några kompetenshöjande insatser på förvaltningsnivå i syfte att till exempel öka kunskapen om upphandling och inköp (inklusive direktupphandlingar).

Erhållet samverkansavtal omfattas inte av kompetensutveckling kring upphandling och inköp.

### 3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte, i tillräcklig utsträckning, tillser att upphandlande verksamheter får tillräckligt stöd vid upphandling.

Det genomförs inte några löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och/eller inköp. Dessa insatser kan enligt vår bedömning säkerställa att ansvariga tjänstepersoner erhåller information om övergripande regler som gäller samt vilka riktlinjer och rutiner som gäller vid upphandling och inköp. Av granskningen framgår att direktupphandlingar ibland genomförs utifrån kommunens riktlinjer och ibland inte. Vi bedömer därför att kommunen har en högre risk för att riktlinjer och även lagstadgade upphandlingsregler inte följs.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa att berörda tjänstepersoner får stöd och en löpande, återkommande kompetensutveckling kring upphandling och inköp för att säkerställa att lagar och regelverk följs.



## 4 Slutsats och rekommendationer

### 4.1 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen styrning och interna kontroll avseende upphandlingar inte är tillräcklig.

Erhållna styrdokument bedöms som tillräckliga till sin utformning och innehåll för att utgöra ett stöd i upphandlingsarbetet. Styrdokumenterna bedöms dock inte ligga i linje med gällande lagstiftning då de bland annat hänvisar till tidigare gällande beloppsgränser. Styrdokumenterna är inte heller anpassade till den nya organisationen.

Kommunens organisation för upphandling bedöms inte vara tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Kommunens upphandlingar genomförs av Sundsvalls kommuns upphandlingsenhet utifrån ett samverkansavtal kommunerna emellan. Konkurrensverket bedömde, vid en tillsyn under våren 2023, att avtalet inte ligger i linje med upphandlingsreglerna.

Beslutet att fördjupa samverkan mellan kommunen och Sundsvalls kommun har tagits på delegation enligt kommunstyrelsens protokoll. Granskad delegationsordning, där både roller och beloppsgränser framgår, bedöms som tydliga. En nämnd kan delegera en uppgift till tjänstepersonnivå och den kan även delegera en uppgift till en annan kommun, men nämnden kan aldrig delegera bort ansvaret. Även om det av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är ansvarig för kommunens upphandlingar så bedömer vi att styrelsen bör förtydliga roller och ansvar för upphandling och inköp inom ramen för samverkan med Sundsvalls kommun.

Vi bedömer även att roll- och ansvarsfördelningen avseende upphandling kan tydliggöras ytterligare. Vi saknar vid granskningstillfället ett förtydligande kring vad som gäller vid exempelvis eventuella avvikelser i samband med upphandlingar eller om samverkansavtalets parter skulle hamna i en tvist.

Det är enligt vår bedömning positivt att kommunstyrelsen har övervägt risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för arbetet med internkontrollplanen 2023. Granskningen visar att det inte genomförs några löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp. Därtill uppger flera intervjuade att kompetensnivån är låg i förvaltningar och att behovet av stöd är stort. Tjänsten, upphandlingsstrateg/samordnare, som uppges vara den som ska stötta förvaltningarna uppges av flera intervjuade inte vara tillräcklig. I samband med granskningen har vi även fått indikationer på att direktupphandlingar genomförs av medarbetare som inte har delegation till detta. Utöver granskning av fakturor inför attestering genomförs ingen löpande kontroll av upphandling och inköp. Det genomförs vid granskningstillfället inte någon löpande kontroll av avtals- och leverantörstroheten. Med bakgrund av detta bedömer vi att kommunstyrelsen kan stärka den interna kontrollen ytterligare avseende upphandlingar och inköp.

## 4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- tillse att kommunens upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning.
- säkerställa att styrdokumentet avseende upphandling och inköp är aktuella och ligger i linje med gällande lagstiftning och kommunens organisation.
- se över hur kommunen lämpligast bör organisera upphandlingsarbetet och tillse att detta sker inom ramen för de upphandlingsregler som finns.
- tydliggöra roller och ansvar avseende upphandling och direktupphandling oavsett om de genomförs av Timrå kommun eller i samverkan med annan part.
- stärka den interna kontrollen och tillse att inköp genomförs av de tjänstepersoner som har delegation från styrelsen att göra det.
- tillse att berörda tjänstepersoner vid förvaltningen erhåller det stöd och den utbildning som krävs för att minska risken för att de upphandlingar och inköp som genomförs avviker från riktlinjer och de lagstadgade upphandlingsregler som finns.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten

*Certifierad kommunal revisor*

Lena Medin

*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.