

Härnösands kommuns revisorer

Till

Kommunstyrelsen
Samhällsnämnden
Skolnämnden
Socialnämnden

För kännedom:

Kommunfullmäktige

2026-09-03

Revisionsrapport ”Granskning av konsultinköp”

Azets Revision & Rådgivning har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av kommunens rutiner kring användandet av konsulttjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen, samhällsnämnden, skolnämnden och socialnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 4 december 2026. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, Azets Revision & Rådgivning (mailadress lena.medin@azets.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Maria Öberg
Ordförande

Lillemor Andersson
1:e vice ordförande

A large, abstract geometric pattern on the left side of the page, consisting of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller, light gray triangles pointing right, with one green triangle and one blue triangle interspersed.

Granskning av konsultinköp

Rapport

Härnösands kommun

2026-09-03

Antal sidor: 18

Antal bilagor: 2

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
3.1	<i>Avgränsning</i>	5
4	Revisionskriterier	6
5	Metod	6
6	Resultat av granskningen	8
6.1	<i>Organisation och styrande dokument</i>	8
6.1.1	Styrande och stödjande dokument	8
6.1.2	Beställarorganisation	9
6.1.3	Övrig reglering av området	11
6.1.4	Bedömning	12
6.2	<i>Upphandling och inköp i enlighet med regelverk</i>	12
6.2.1	God intern kontroll	13
6.2.2	Inköp i enlighet med riktlinjer och lagstiftning	13
6.2.3	Uppföljning av uppdrag	16
6.2.4	Bedömning	17
7	Samlad bedömning och rekommendationer	19
8	Bilagor	21
8.1	<i>Bilaga 1 – Erhållna dokument</i>	21
8.2	<i>Bilaga 2 – Enkät</i>	22

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med inköp av konsulttjänster.

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen, skolnämnden, socialnämnden och samhällsnämnden säkerställer att inköp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll för att säkerställa att användandet av konsulter är väl motiverat utifrån god ekonomisk hushållning. I syftet ingår att bedöma om uppdrag är tydligt formulerade, att regelverket för inköp och upphandling följs samt om avstämning/uppföljning sker av utfört arbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att inköp av konsulttjänster endast delvis sker med beaktande av god intern kontroll.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att kommunen har fastställda styrdokument, ansvarsfördelningar och stödstrukturer för inköp och upphandling, men att efterlevnaden av dessa endast delvis är tillfredsställande. Granskningen visar på brister avseende bland annat dokumentation av direktupphandlingar och uppföljning av konsultuppdrag. Därutöver saknas tillräcklig vägledning för hur risker kopplade till välfärdsbrottslighet och jäv ska beaktas vid konsultinköp. Eftersom bristerna har identifierats inom samtliga granskade nämnder bedöms de vara av kommunövergripande karaktär, vilket sammantaget innebär att den interna kontrollen av konsultinköp endast delvis är tillräcklig.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga. Bedömningarna avser samtliga revisionsobjekt¹.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Finns riktlinjer eller liknande som reglerar för vilka uppdrag konsulter får anlitas och vem som får fatta beslut om att anlita konsulter?	Endast delvis
Har kommunstyrelsen och nämnderna upphandlat och/eller avropat konsulttjänster i enlighet med gällande regelverk för inköp och upphandling?	Endast delvis
Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll?	Endast delvis

¹ Kommunstyrelsen, socialnämnden, skolnämnden samt samhällsnämnden.

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen (med övergripande ansvar för upphandling och inköp) att:

- Utveckla rutiner för dokumentation och uppföljning, särskilt vid direktupphandlingar, för att säkerställa enhetlighet och efterlevnad.
- Överväg att införa systemstöd för direktupphandling, vilket kan minska risken för brister och effektivisera processen.
- Ta fram kompletterande riktlinjer för konsultinköp, med tydliga kriterier för när konsulter bör anlitas, hur behovsanalys ska göras och hur uppdrag ska dokumenteras och följas upp.
- Säkerställ att de uppföljningsplaner som krävs enligt kommunens styrdokument alltid upprättas och används.
- Säkerställ att riktlinjer för inköp och upphandling, inklusive riktlinjer för direktupphandling, beslutas politiskt.
- Komplettera styrdokumentet med tydlig vägledning för hur risker kopplade till välfärdsbrottslighet ska identifieras, bedömas och hanteras vid inköp.
- Förtydliga i styrdokument och rutiner hur jävsfrågor ska hanteras och dokumenteras i samband med inköp och upphandling.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- Förtydliga delegationsordningarna så att det framgår vem som har delegation att genomföra direktupphandlingar.
- Säkerställa att direktupphandlingar över 100 tkr alltid dokumenteras och diarieförs i kommunens upphandlingssystem.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi skolnämnden och socialnämnden att:

- Säkerställa att delegationsordningarna innehåller tydliga övre beloppsgränser för samtliga typer av inköp

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning AB har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring användandet av konsulttjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Härnösands kommuns revisorer har under år 2025 genomfört en förstudie avseende konsultkostnader, främst avseende år 2024. Förstudien visar att kommunens kostnader för konsulttjänster är betydande, 41 mnkr för år 2024². En del av dessa kostnader avser kostnader för tillfälligt inhyrd personal. Styrning, uppföljning och kontroll av utförda tjänster och kostnader är av stor betydelse för att nå kommunens övergripande mål om god ekonomisk hushållning.

Konsulttjänster behöver upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för ökade kostnader för konsulttjänster. Revisorerna bedömer också att det finns en risk för att tjänsterna inte har upphandlats på ett korrekt sätt.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen, skolnämnden, socialnämnden och samhällsnämnden säkerställer att inköp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll för att säkerställa att användandet av konsulter är väl motiverat utifrån god ekonomisk hushållning. I syftet ingår att bedöma om uppdrag är tydligt formulerade, att regelverket för inköp och upphandling följs samt om avstämning/uppföljning sker av utfört arbete.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Finns riktlinjer eller liknande som reglerar för vilka uppdrag konsulter får anlitas och vem som får fatta beslut om att anlita konsulter?
- Har kommunstyrelsen och nämnderna upphandlat och/eller avropat konsulttjänster i enlighet med gällande regelverk för inköp och upphandling?
- Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till konsultinköp genomförda under verksamhetsår 2025.

² Konto 74510, 74519, 75110

Granskningen har avsett kostnader som redovisas inom kontoklass 745 och konto 75110 och har inte omfattat kommunstyrelsens och nämndernas arbete att ersätta inhyrd personal genom anställning, d v s rekryteringsprocessen.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL
- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LoU

5 METOD

Dokumentstudier

En genomgång har gjorts av kommunens styrande och stödjande dokument inom området inköp och upphandling, inklusive policyer, riktlinjer, rutiner och anvisningar.

Dokumentstudien har syftat till att klargöra vilka krav och processer som gäller för konsultinköp. En sammanställning av samtliga granskade dokument återfinns i bilaga 1.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med förvaltningschefer, teknisk chef vid samhällsförvaltningen samt presidierna för kommunstyrelsen och de nämnder som omfattas av granskningen. Intervjuerna har bidragit med fördjupad förståelse för hur styrningen tillämpas i praktiken, hur ansvarsfördelningen fungerar och vilka utmaningar som verksamheterna upplever.

Stickprovskontroller

För urvalet av stickprov erhöles en förteckning över kommunens inköp av konsulttjänster. Utifrån denna valdes 20 stickprov ut, varav ett antal översteg direktupphandlingsgränsen (700 tkr) och ett antal översteg beloppsgränsen för dokumentationsplikt vid direktupphandling (100 tkr).

Vid stickprovskontrollen efterfrågades 20 inköp men ett av dessa stickprov utgick då det inte avsåg ett upphandlingspliktigt inköp. Vår bedömning är att de 19 stickprov som genomförts varit tillräckliga för att bedöma följsamhet till upphandlingslagstiftning och andra kontrollpunkter.

Stickproven har omfattat granskning av beslut, avtal, upphandlingsdokumentation och uppföljning. Syftet har varit att bedöma om inköpen genomförts i enlighet med LOU och kommunens interna styrdokument. Stickproven har omfattat konsultinköp från kommunstyrelsen och de nämnder som ingår i granskningen.

Resultat av stickprov se avsnitt 6.2.2.

Enkätundersökning

En enkät har genomförts riktad till medarbetare inom organisationen som genomför konsultinköp i syfte att fånga upp erfarenheter, utmaningar och tillämpning av rutiner kopplade till konsultinköp. En sammanställning av frågorna i enkät återfinns i bilaga 2. Resultatet redovisas i rapporten.

Bedömning och faktakontroll

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 ORGANISATION OCH STYRANDE DOKUMENT

Härnösands kommun har en upphandlingsenhet som har till uppdrag att genomföra, förvalta och stötta verksamheterna med inköp i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LoU.

Upphandlingsenheten är lokaliserad inom kommunstyrelseförvaltningen. Vid enheten finns inköpschef som leder arbetet, samt inköps- och avtalscontrollers som förvaltar avtalen och upphandlare som genomför upphandlingar.

Vid direktupphandlingar kan upphandlingsenheten stötta i att formulera uppdragsbeskrivningar men verksamheterna ansvarar själva för direktupphandlingen och dokumentationen av omfattning, pris och villkor.

6.1.1 Styrande och stödjande dokument

Kommunen har inga specifika riktlinjer eller rutiner som särskilt reglerar inköp av konsulttjänster. Det finns inte heller något uttryckligt krav på kommunstyrelsen eller nämnderna att upprätta sådana anvisningar. Att anlita konsulter är att betrakta som inköp och ska genomföras i enlighet med kommunens styrande och stödjande dokument för inköp och upphandling, samt i enlighet med LoU.

Policy för upphandling och inköp³ fastställer den övergripande inriktningen och de huvudprinciper som gäller för alla inköp och upphandling av varor och tjänster som sker inom kommunkoncernen. Vidare fastställs att kommunkoncernens upphandlingar ska vara rättssäkra, affärsmässiga och hållbara. Arbetet ska bygga på helhetssyn och strategiska beslut grundade på analyser och politiska ställningstaganden. Vidare ska kommunen värna om en fungerande konkurrens och agera opartiskt. Förvaltningschefer ansvarar för att lagar, policy och styrdokument följs.

Policyn anger vidare att kommunstyrelsen ansvarar för strategisk samordning av upphandlingar till kommunens förvaltningar och kommunens bolag. Nämnder och styrelser ansvarar för att gällande lagstiftning och styrande dokument följs, att personal som hanterar inköp- och upphandling har relevant kunskap, samt att verka för samordnade upphandlingar.

Enligt policyn ska förvaltningarna kontinuerligt följa upp sin inköpsprocess och aktivt förbättra verksamhetens inköpsbeteende. Ansvaret för uppföljningen av avtalet ligger hos den nämnd eller styrelse som ansvarat för upphandlingen. Vidare ska en beställarorganisation finnas upprättad, som har kunskap om de rutiner och regler som gäller. Endast kommunens utsedda inköpsansvariga är behöriga att göra inköp.

Som komplement till upphandlings- och inköspolicyn har kommunstyrelseförvaltningen fastställt riktlinjer för inköp⁴. Dessa ger vägledning för hur olika inköp ska genomföras

³ Fastställd av kommunstyrelseförvaltningen 2023-04-14

⁴ Fastställd av kommunstyrelseförvaltningen 2022-08-25

beroende på inköpets värde. Bland annat anges att inköp som understiger 700 tkr benämns som direktupphandling, och i de fall direktupphandlingen överstiger 100 tkr ska denna dokumenteras. Dokumentationen ska ske i *mall för direktupphandling*. För inköp över 700 tkr ska en annonserad upphandling genomföras, vilket genomförs av upphandlingsenheten i samarbete med den verksamhet som är i behov av upphandlingen.

6.1.1.1 Intervjusvar

Samtliga intervjuade nämndpolitiker beskriver att konsultfrågor i huvudsak hanteras av förvaltningarna och att politiken i regel inte fattar beslut om enskilda konsultinköp. Informationen som lämnas till politiken sker främst vid behov, ofta kopplat till projekt, ekonomi eller särskilda situationer. Det finns generellt ett stort förtroende för att förvaltningarna hanterar konsultinköp inom givna ramar.

Vid intervju med representanter från de olika förvaltningarna benämns att styrdokumentet bedöms som innehållsmässigt bra. Däremot lyfter intervjuad från upphandlingsenheten att de kan behöva kompletteras med delar om välfärdsbrott. Vidare lyfts att en av de största utmaningarna är att göra riktlinjerna kända i organisationen.

6.1.2 Beställarorganisation

Som tidigare beskrivit framgår i riktlinjer för inköp framgår att endast kommunens utsedda inköpsansvariga är behöriga att göra inköp. Av intervjuuppgifter framgår att inköpsbehörighet styrs av delegationsordningen för respektive nämnd.

6.1.2.1 Delegation

Kommunstyrelsen och respektive nämnd som berörs av granskningen har delegationsordningar där inköp och upphandling ingår. Delegationsordningarna reglerar inköp- och upphandling som helhet och gör ingen uppdelning mellan olika typer av inköp (exempelvis inköp av konsulttjänster). Ingen av delegationsordningarna reglerar vem som har delegation att genomföra direktupphandlingar.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens delegationsordning⁵ anger att chef för upphandlingsenheten och chef för ekonomienheten har delegation att anta eller förkasta anbud vid kontraktstilldelning upp till 10 miljoner kronor inom kommunstyrelsens ansvarsområde, inklusive kommunövergripande avtal och läns-gemensamma upphandlingar. Chef för upphandlingsenheten har delegation att underteckna avtal upp till 10 miljoner kronor, med chef för ekonomienheten som ersättare.

För anbud och avtal som överstiger 10 miljoner kronor är det kommunstyrelsens arbetsutskott som beslutar om antagande eller förkastande. Kommundirektören samt chef för ekonomi- och kommunledningsavdelningen har delegation att underteckna dessa avtal.

⁵ Fastställd av kommunstyrelsen 2025-09-12

Samhällsnämnden

Samhällsnämndens delegationsordning⁶ anger att verksamhetschef för teknikavdelningen, fritidschef och kostchef har delegation att inom budgetram anskaffa enhetsspecifika varor och tjänster med en avtalstid på högst ett år.

Förvaltningschefen har delegation att teckna avtal som inte regleras på annat sätt, med en löptid på upp till tre år eller en årlig kostnad motsvarande högst 10 prisbasbelopp.

Skolnämnden

Skolnämndens delegationsordning⁷ fastställer att förvaltningschefen, med verksamhetschef som ersättare, har delegation att inom budgetram anskaffa både förvaltningsövergripande och förvaltningsspecifika varor och tjänster genom upphandling, avrop eller annan anskaffning.

Rector, med verksamhetschef som ersättare, har delegation att inom budgetram anskaffa enhetsspecifika varor och tjänster med en avtalstid på högst ett år.

Socialnämnden

Socialnämndens delegationsordning⁸ anger att förvaltningschefen inom budget- och investeringsram kan anskaffa förvaltningsövergripande och förvaltningsspecifika varor och tjänster genom upphandling, avrop eller annan anskaffning.

Verksamhetschef har delegation att inom budgetram anskaffa verksamhets- eller enhetsspecifika varor och tjänster med en avtalstid på högst ett år.

6.1.2.2 Enkätresultat

Enkätsvaren visar att majoriteten av verksamheterna uppger att det finns dokumenterade riktlinjer, policys eller rutiner för när och hur konsulter får anlitas. Även beslutsmandatet upplevs i huvudsak vara tydligt. När det gäller den praktiska tillämpningen uppger nästan samtliga att de inte har upplevt situationer där det varit oklart om konsult bör anlitas eller inte.

Enkätsvaren visar att verksamheterna i hög grad förlitar sig på upphandlingsenheten för att säkerställa att rätt avtal används. Flera beskriver att avtal tas fram i samarbete med upphandlingsenheten, att dialog sker löpande och att enheten kontaktas vid behov för att säkerställa att processen blir korrekt. Andra lyfter att inköpsfunktionen, ramavtal, stödverktyg, mallar och stickprovskontroller bidrar till att rätt avtal tillämpas. Det framkommer även att avtalsdatabas med sökfunktion, information på intranätet samt rådgivning från sakkunniga är viktiga stöd.

Enkätsvaren visar att konsultuppdrag i de flesta fall både är skriftligt definierade och tydligt formulerade. En majoritet av respondenterna anger att uppdragen dokumenteras ”i samtliga fall”, medan några uppger att detta sker ”i vissa fall” eller att de inte vet. Mönstret är liknande när det gäller tydligheten i uppdragen: de flesta upplever att uppdragen är

⁶ Fastställd av samhällsnämnden 2026-03-26

⁷ Fastställd av skolnämnden 2026-02-25

⁸

tydligt formulerade, några menar att detta endast gäller i vissa fall och vissa respondenter uppger att de inte vet. Sammantaget indikerar svaren att det finns en relativt god struktur kring hur konsultuppdrag definieras och formuleras, men att det fortfarande förekommer variationer mellan verksamheter och en viss osäkerhet hos en mindre del av respondenterna.

Enkätsvaren visar att verksamheterna upplever flera olika utmaningar i hanteringen av konsulttjänster. Några lyfter svårigheter med att matcha kompetens mot behov, särskilt inom skolan där konsultanvändning är ovanlig och där sällananvändning i sig skapar osäkerhet. Andra beskriver organisatoriska utmaningar såsom intern kostnadsfördelning, begränsade budgetramar och brist på tid för nödvändigt förberedelsearbete. Det framkommer också att det ibland är oklart vilka avtal som finns, hur direktupphandling ska genomföras och hur regelverket ska tillämpas. Några lyfter behov av bättre följsamhet till ramavtal, LOU och dokumentationskrav, samt brister i kontroll och uppföljning som kan innebära risker för exempelvis välfärdsbrott eller otillåten påverkan. Sammantaget pekar svaren på att utmaningarna främst rör kompetensmatchning, styrning och regelverk, interna processer samt resursmässiga förutsättningar.

6.1.3 Övrig reglering av området

Utöver policy och riktlinjer för upphandling och inköp finns även följande styrande och stödjande dokument som reglerar området:

- **Riktlinje för att motverka mutor och jäv**⁹ vilken beskriver hur anställda i Härnösands kommunkoncern ska agera om de utsätts för, eller misstänker att det förekommer, mutor, korruption och jäv i verksamheter och bolag.
- **Reglemente för god ekonomisk hushållning**¹⁰ som beskriver hur kommunen ska skapa långsiktighet och tydlighet i kommunens verksamhet och planering.
- **Kommunstyrelsens och nämndernas attestordningar** som syftar till att säkerställa att ekonomiska transaktioner inom organisationen sker på ett korrekt, transparent och kontrollerat sätt. Attestordningen anger vem som har rätt att godkänna (attestera) olika typer av utgifter, fakturor och ekonomiska beslut. Attestordningarna omfattar övre gräns för attest.

⁹ Fastställd av kommunstyrelsen 2018-12-04

¹⁰ Framtagen av kommunstyrelseförvaltningen 2022-12-01

6.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns riktlinjer eller liknande som reglerar för vilka uppdrag konsulter får anlitas och vem som får fatta beslut om att anlita konsulter.

Kommunen har i huvudsak väl utvecklade och relevanta styrdokument för inköp och upphandling, vilka även omfattar konsultinköp. Dessa är dock inte politiskt antagna utan är fastställda på tjänstepersonsnivå. Policyn och riktlinjerna anger ansvar, beloppsgränser, dokumentationskrav och grundläggande principer för hur inköp ska genomföras. Delegationsordningarna reglerar vem som får fatta beslut om inköp generellt, och enkätsvaren visar att verksamheterna upplever att beslutsmandat och stödstrukturer är tydliga. Upphandlingsenheten fungerar som ett centralt stöd och bidrar till att säkerställa korrekt tillämpning.

Samtidigt saknas specifika rutiner för konsultinköp, exempelvis när konsulter bör anlitas, hur behov ska bedömas eller hur uppdrag ska formuleras och följas upp. Vi anser, vilket också framgår under avsnitt 6.2.1, att det innan en konsult anlitas så bör behovet vara tydlig definierat, befintlig intern kompetens beaktas och att det avser ett kortsiktigt behov som innebär att rekrytering inte är en lösning.

Delegationsordningarna gör ingen åtskillnad mellan olika typer av inköp och anger inte uttryckligen vem som får genomföra direktupphandlingar. Enkätsvaren visar också att det finns variationer i dokumentation, kännedom om avtal och tillämpning av regelverk, vilket tyder på att styrningen inte är fullt ut förankrad i organisationen.

Bedömningen baseras även på att skolnämndens och socialnämndens delegationsordning saknar reglering av övre beloppsgränser och endast hänvisar till att inköp får genomföras inom budget.

6.2 UPPHANDLING OCH INKÖP I ENLIGHET MED REGELVERK

I detta avsnitt besvaras följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och nämnderna upphandlat och/eller avropat konsulttjänster i enlighet med gällande regelverk för inköp och upphandling?
- Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll?

Från och med den 1 januari 2026 uppgår tröskelvärde för direktupphandling till 700 tkr. Direktupphandling får därmed användas när det uppskattade värdet understiger detta belopp. Om värdet överstiger tröskelvärde ska upphandlingen annonseras i enlighet med lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Enligt 19 a kap. 11 § LOU ska direktupphandlingar med ett värde om minst 100 000 kronor dokumenteras. Lagen kräver inte att en särskild blankett används, men dokumentationen

ska enligt förarbetena vara så utförlig att den kan motivera myndighetens beslut i alla skeden av upphandlingen¹¹. Kommunens riktlinjer anger att dokumentationen ska göras i kommunens direktupphandlingsblankett.

6.2.1 God intern kontroll

God intern kontroll innebär att organisationen har tydliga roller och ansvar, hanterar risker proaktivt, genomför kontrollaktiviteter som minskar fel och oegentligheter, säkerställer effektiv kommunikation och följer upp att processer fungerar som avsett. Detta skapar trygghet, effektivitet och regelefterlevnad i verksamheten. Inom ramen för denna granskning är vår uppfattning att en god intern kontroll vid inköp och konsulttjänster utgörs av följande kontrollmål¹²:

- Behovet är tydligt definierat utifrån en behovsanalys
- Eventuell intern kompetens har beaktats och dokumenterats före inköpet
- Behovet är dömt som kortsiktigt där egen rekrytering inte är en lösning
- Beslutet om att köpa en konsulttjänst är fattat av behörig tjänsteperson
- Uppdraget till konsulten är dokumenterat i ett avtal
- Jävsfrågan hanteras
- Konsultens leverans följs upp avseende pris, tidplan, leverans och kvalitet
- Risker för välfärdsbrottslighet beaktas

Av intervjuer framkommer att risken för välfärdsbrottslighet i huvudsak beaktas inom andra områden, och inte särskilt avseende konsultinköp. De intervjuade beskriver även att de anser att styrdokumentet avseende upphandling och inköp behöver kompletteras med hur risken för välfärdsbrottslighet ska beaktas i arbetet.

Riktlinjen för att motverka mutor och jäv tydliggör ansvar och ger anställda vägledning i hur de ska agera om de utsätts för eller misstänker att det förekommer mutor, korruption eller jäv i verksamheter. Dock framgår inte tydligt hur jävsfrågan hanteras särskilt vid inköp (av konsulttjänster).

6.2.2 Inköp i enlighet med riktlinjer och lagstiftning

Nedanstående tabell redovisar resultatet av de kontrollpunkter som använts vid granskningen av respektive stickprov. Kontrollpunkterna har valts ut för att på ett systematiskt och jämförbart sätt bedöma om inköp och upphandlingar genomförts i enlighet med gällande lagstiftning, kommunens policyer och riktlinjer, samt om behovet av konsultinköp dokumenterats och om uppföljning av genomförda inköp har skett.

¹¹ Se [Innehåll i individuell rapport och dokumentationsplikt vid upphandling | Upphandlingsmyndigheten](#) för en beskrivning av vad dokumentationen bör innehålla.

¹² Ett kontrollmål är ett specifikt mål som beskriver vad en intern kontroll ska uppnå för att säkerställa att verksamheten fungerar korrekt och att risker hanteras. Det är alltså en riktlinje för varför en kontroll finns och vad den ska bidra till.

Stickproven omfattar inköp av konsulttjänster från samtliga nämnder som ingår i granskningen, för att ge en bred bild av hur inköpsprocessen tillämpas i praktiken.

Kontrollpunkter	Totalt	UA ¹³
Finns genomförd behovsanalys inför anlitande av konsult?	19	0
Är uppdragets omfattning och syfte tydligt beskrivet?	19	11
Finns ett dokumenterat beslut om att anlita konsult?	19	11
Är beslutet fattat av behörig person enligt delegationsordningen?	11*	11
Finns en skriftlig beställning eller motsvarande underlag?	19	14
Har rätt upphandlingsform använts?	19	18
Finns dokumentation av konkurrensutsättning vid direktupphandling?	11	6
Finns ett skriftligt avtal?	19	12
Är uppdragets mål och leveranser tydligt definierade i avtalet?	19	11
Har uppföljning dokumenterats (tid, leverans/kvalitet, pris)?	19	0
Har eventuella avvikelser dokumenterats och hanterats?	1	0
Är fakturan tydligt specificerad?	19	18
Stämmer fakturan överens med avtalade villkor?	19	17
Finns fakturaunderlag som styrker debiterad tid eller leverans?	19	18
Har attest skett av behörig person?	19	19

**I övriga fall finns ej skriftligt beslut.*

Stickprovsgranskningen visar att ingen av de granskade inköpen föregåtts av en skriftlig behovsanalys inför anlitande av konsult. Det framgår inte heller av kommunens riktlinjer att en sådan analys ska genomföras. Enligt intervjuer identifieras behov i verksamheten och kontakt tas därefter i de flesta fall med upphandlingsenheten för stöd i inköpsprocessen.

Vidare konstateras att korrekt upphandlingsform har använts i samtliga fall utom ett, där en direktupphandling genomförts trots att direktupphandlingsgränsen överskridits för aktuell leverantör.

¹³ Utan anmärkning

Kommunens riktlinjer för inköp anger att en uppföljningsplan alltid ska upprättas. Riktlinjerna fastslår inte vad uppföljningsplanen ska omfatta. Rutin för uppföljning anger att inför genomförandet av en upphandling ska upphandlingens strategiska vikt identifieras. Beroende på upphandlingens strategiska vikt krävs också mer eller mindre strategiskt arbete i upphandlingsprojektet samt i uppföljningen av det kommande avtalet. Rutinen anger vilken typ av uppföljning som kan genomföras inom respektive avtal beroende på vilken strategisk vikt avtalet bedöms ha.

Granskningen visar dock att en sådan uppföljningsplan saknas i majoriteten av de granskade stickproven. I de fall där en uppföljningsplan upprättats begränsas uppföljningen till att kontrollera om avtalet är på väg att löpa ut, och omfattar inte tid, kvalitet eller pris. Vid intervjuer kan konstateras att uppföljning sker genom kontinuerliga avstämningar med leverantören för att säkerställa att leverans motsvarar beställning, däremot varierar uppföljningen utifrån uppdragets karaktär. Avvikelse hanteras framför allt genom dialog.

Det kan även i stickproven konstateras att dokumentation saknas i flera av de fall där direktupphandling genomförts, trots att gränsen för den lagstadgade dokumentationsplikten överskridits. Av intervju med representant från upphandlingsenheten nämns att de månadsvis får in en lista med inköp över 100 tkr och kontrollerar därefter dokumentationsplikt vid direktupphandlingar. Det beskrivs att brister förekommer, då särskilt i diarieföring av direktupphandlingar. I de fall brister noteras informeras berörd verksamhet och ombeds att diarieföra relevant dokumentation.

Granskningen av fakturorna visar att majoriteten av kontrollpunkterna har kunnat bedömas utan anmärkning. I de fall där avvikelser förekommer handlar det främst om att fakturorna inte tydligt redovisar vad som faktiskt har fakturerats, vilket gör det svårt att utläsa innehåll och omfattning. I flera fall har även tillhörande fakturaunderlag saknats, vilket innebär att det inte har varit möjligt att verifiera att det fakturerade priset överensstämmer med det som avtalats. Vid granskningen har det dessutom i ett flertal stickprov inte gått att säkerställa att fakturan stämmer överens med avtalade villkor. Detta beror på att dokumentation kopplad till inköpet saknas, vilket innebär att det inte finns någon skriftlig överenskommelse om pris att jämföra fakturan med. Vid intervjuer beskrivs att avstämningar av att faktura och pris överensstämmer med vad som överenskommit sker internt i verksamheterna.

Sammanfattningsvis har vi funnit avvikelser i mer än en tredjedel av granskade kontrollpunkter, framför allt avseende dokumentation av direktupphandlingar.

6.2.2.1 Enkät svar

Av genomförd enkät framgår att många upplever att inköp av konsulttjänster i deras verksamhet sker med god intern kontroll, men att detta inte är helt enhetligt. Flera beskriver att intern kontroll säkerställs, medan andra anger att detta endast sker i vissa fall. Det finns även enstaka svar som uttrycker osäkerhet kring hur intern kontroll faktiskt tillämpas, liksom att intern kontroll inte säkerställs.

Vidare visar enkätsvaren att många upplever att konsultens leveranser i huvudsak säkerställs i förhållande till beställning, budget och tidplan. Flera beskriver att detta sker konsekvent, medan andra anger att det fungerar men endast i vissa fall. Det finns också några som uttrycker osäkerhet kring hur väl detta faktiskt följs upp i praktiken. Sammantaget framträder en bild av att rutiner för att säkerställa leveransernas överensstämmelse med avtalade villkor tillämpas i stor utsträckning, men att tillämpningen inte är helt enhetlig mellan verksamheterna.

6.2.3 Uppföljning av uppdrag

Kommunens uppföljningsarbete beskrivs i en rutin¹⁴, som fastslår att alla avtal klassificeras utifrån risk och ekonomisk betydelse, vilket avgör omfattningen av uppföljningen. Syftet med uppföljningen är att säkerställa kvalitet, kostnadskontroll, regelefterlevnad och kontinuitet i kritiska verksamheter. För varje avtal upprättas en uppföljningsplan, mer omfattande för avtal med högre risk, och uppföljningen av avtal med högre risk sker genom en kombination av fakturakontroller, leveranskontroller, möten med leverantörer, stickprov och kvalitetsgranskningar. En uppföljningsplan ska upprättas för samtliga avtal men där planen är mer omfattande när det gäller högrisk-avtal. Rutinen har även kompletterats med checklistor för implementering och avtalsförvaltning.

6.2.3.1 Enkät svar

Enkätsvaren visar att det i de flesta verksamheter sker någon form av löpande avstämningar med konsulter under uppdragets gång, även om detta inte är helt konsekvent. Flertalet svarar "ja, i samtliga fall", medan några anger att avstämningar sker "i vissa fall" och ett fåtal uppger att de inte vet. Mönstret är mer varierat när det gäller dokumenterad uppföljning efter avslutat uppdrag: här svarar flera "i vissa fall", några "i samtliga fall", medan ett antal anger "vet inte" och en respondent uppger att uppföljning sker "sällan". När det gäller att säkerställa att konsultens leveranser motsvarar beställning, budget och tidplan är svaren mer entydiga. En klar majoritet anger att detta säkerställs "i samtliga fall", medan några uppger att det sker "i vissa fall" och ett fåtal svarar "vet inte". Sammantaget tyder svaren på att uppföljning och kvalitetssäkring av konsultuppdrag fungerar relativt väl, men att den formella och dokumenterade uppföljningen efter avslutade uppdrag är det område där störst variation och osäkerhet förekommer.

¹⁴ Rutin – uppföljning, ej daterad.

6.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna **endast delvis** upphandlat och/eller avropat konsulttjänster i enlighet med gällande regelverk för inköp och upphandling.

Bedömningen baseras på att det som tidigare nämnts finns styrande och stödande dokument för att vägleda kommunens medarbetare samt nämnder i hur inköp och upphandling ska genomföras.

Vi kan dock konstatera att dokumentation saknas i flera av de fall där direktupphandling genomförts trots att värdet överstigit gränsen för den lagstadgade dokumentationsplikten enligt 19 a kap. 11 § LOU. Avsaknaden av dokumentation innebär att det i efterhand inte går att följa upp eller motivera de beslut som fattats under upphandlingens genomförande, vilket påverkar både rättssäkerheten och transparensen

Granskningen visar även att de identifierade bristerna huvudsakligen är hänförliga till direktupphandlingar som genomförts ute i verksamheterna, snarare än till annonserade upphandlingar som hanterats av upphandlingsenheten. De annonserade upphandlingar som ingått i stickprovet uppvisar i huvudsak en korrekt tillämpning av regelverket och följer etablerade processer.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna **endast delvis** säkerställt att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll.

Bedömningen baseras på att det saknas uppföljningsplan för en majoritet av granskade inköp, trots att kommunens styrande dokument anger att en sådan alltid ska upprättas. I de fall där en uppföljningsplan faktiskt upprättats är den begränsad och fokuserar främst på att bevaka avtalets löptid. Dokumenterad uppföljning av parametrar såsom tid, kvalitet och pris saknas i princip helt.

Därtill baseras bedömningen på att stickprovsgranskningen visar att det saknas dokumenterad behovsanalys i samtliga fall innan inköp av konsulttjänst genomförts. Det är dock viktigt att belysa att detta inte går mot kommunens riktlinjer, då krav på sådan inte heller fastställs i de styrande dokumenten. Avsaknaden av krav på behovsanalys innebär dock att det saknas ett formellt underlag som tydliggör varför en konsult behövs, vilka alternativ som övervägts och hur uppdragets omfattning och mål definierats.

Stickproven omfattar konsultinköp från flera olika nämnder, vilket innebär att granskningen täcker en bredd av verksamhetsområden och organisatoriska förutsättningar.

Genomgången visar att de brister som identifierats förekommer i samtliga nämnder som ingår i granskningen. Mönstret är detsamma oavsett nämnd, både när det gäller avsaknad av skriftlig behovsanalys, bristande dokumentation vid direktupphandlingar och avsaknad av uppföljningsplaner. Detta indikerar att de iakttaga bristerna inte är knutna till en enskild verksamhet, utan återkommer i liknande form i hela organisationen.

Granskningen visar även att kommunens styrande dokument för upphandling och inköp saknar tydlig vägledning avseende hur denna risk ska identifieras, bedömas och hanteras inom inköpsprocessen. Även om kommunen har antagit en riktlinje för att motverka mutor och jäv, vilken klargör ansvar och ger vägledning i hur anställda ska agera vid misstanke om oegentligheter, framgår det inte tydligt hur jävsfrågor ska hanteras specifikt vid inköp av konsulttjänster. Av genomförda intervjuer framgår också att risken för välfärdsbrottslighet i huvudsak beaktas inom andra områden och inte särskilt i samband med inköp av konsulttjänster.

Sammanfattningsvis har granskningen identifierat avvikelser i mer än en tredjedel av de granskade kontrollpunkterna. Avvikelserna rör framför allt bristande dokumentation av direktupphandlingar, avsaknad av behovsanalys samt otillräcklig dokumenterad uppföljning av avtal. Sammantaget indikerar detta att kommunens inköpsprocess inte fullt ut tillämpas enligt gällande regelverk och interna styrdokument, vilket medför risker för både regelefterlevnad och effektiv användning av kommunens resurser.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen, skolnämnden, socialnämnden och samhällsnämnden säkerställer att inköp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll för att säkerställa att användandet av konsulter är väl motiverat utifrån god ekonomisk hushållning. I syftet ingår att bedöma om uppdrag är tydligt formulerade, att regelverket för inköp och upphandling följs samt om avstämning/uppföljning sker av utfört arbete.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att inköp av konsulttjänster endast delvis sker med beaktande av god intern kontroll.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen (med övergripande ansvar för upphandling och inköp) att:

- Utveckla rutiner för dokumentation och uppföljning, särskilt vid direktupphandlingar, för att säkerställa enhetlighet och efterlevnad.
- Överväg att införa systemstöd för direktupphandling, vilket kan minska risken för brister och effektivisera processen.
- Ta fram kompletterande riktlinjer för konsultinköp, med tydliga kriterier för när konsulter bör anlitas, hur behovsanalys ska göras och hur uppdrag ska dokumenteras och följas upp.
- Säkerställ att de uppföljningsplaner som krävs enligt kommunens styrdokument alltid upprättas och används.
- Säkerställ att riktlinjer för inköp och upphandling, inklusive riktlinjer för direktupphandling, beslutas politiskt.
- Komplettera styrdokumentet med tydlig vägledning för hur risker kopplade till välfärdsbrottslighet ska identifieras, bedömas och hanteras vid inköp.
- Förtydliga i styrdokument och rutiner hur jävsfrågor ska hanteras och dokumenteras i samband med inköp och upphandling.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- Förtydliga delegationsordningarna så att det framgår vem som har delegation att genomföra direktupphandlingar.
- Säkerställa att direktupphandlingar över 100 tkr alltid dokumenteras och diarieförs i kommunens upphandlingssystem.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi skolnämnden och socialnämnden att:

- Säkerställa att delegationsordningarna innehåller tydliga övre beloppsgränser för samtliga typer av inköp

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Tim Sahlén Starcke
Verksamhetsrevisor

Elina Lundberg
Verksamhetsrevisor

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

8 BILAGOR

8.1 BILAGA 1 – ERHÅLLNA DOKUMENT

Policy för upphandling och inköp, fastställd av kommunstyrelseförvaltningen 2023-04-14

Riktlinjer för inköp, fastställd av kommunstyrelseförvaltningen 2023-09-18

Rutin för uppföljning, ej daterad

Riktlinje för att motverka mutor och jäv, beslutad av kommunstyrelsen 2018-12-04

Respektive delegationsordning och attestordning

8.2 BILAGA 2 – ENKÄT

Som en del av granskningen genomfördes en enkät riktad till personer med ansvar för eller involvering i beslut, beställning eller uppföljning av konsulttjänster. Syftet med enkäten var att inhämta respondenternas erfarenheter och uppfattningar om hur inköp av konsulttjänster hanteras i verksamheten, bland annat avseende behovsbedömning, beställning, uppföljning och intern kontroll.

Enkäten distribuerades elektroniskt och svaren behandlades konfidentiellt. Svarsfrekvensen uppgick till 89 procent. Frågorna besvarades huvudsakligen genom flervalsalternativ, men för vissa frågor gavs respondenterna även möjlighet att utveckla sina svar i fritext. Resultaten redovisas endast i sammanställd form.

Följande frågor omfattades av enkäten:

- Känner du till om det finns dokumenterade riktlinjer, policys eller rutiner för när och hur konsulter får anlitas?
- Finns det tydligt definierat vem som får fatta beslut om att anlita konsulter inom din verksamhet?
- Har du upplevt situationer när det varit oklart om konsult bör anlitas eller inte?
 - Om "Ja" på föregående fråga, beskriv gärna i vilken situation oklarheter uppstått.
- Är din uppfattning att verksamheten följer gällande inköps- och upphandlingsregler vid köp av konsulttjänster (t.ex. ramavtal, direktupphandling)?
- Hur säkerställs det att rätt avtal används (t.ex. genom inköpsfunktion, stödverktyg, mallar)?
- Upplever du att du får tillräckligt stöd och vägledning vid direktupphandling av konsulttjänster?
- Känner du till om det förekommer att konsulter anlitas utan föregående upphandling eller avrop enligt avtal?
 - Om "Ja" på föregående fråga, i vilka situationer och varför?
- Är uppdrag för konsulter vanligtvis skriftligt definierade (t.ex. kravspecifikation, uppdragsbeskrivning)?
- Är uppdragen för konsulter tydligt formulerade?
- Sker det löpande avstämningar med konsulten under uppdragets gång?
- Sker det dokumenterad uppföljning av utfört arbete efter att uppdraget avslutats?
- Säkerställs det att konsultens leveranser motsvarar beställning, budget och tidplan?
- Säkerställs det att inköp av konsulttjänster sker med god intern kontroll i din verksamhet?
- Vilka utmaningar ser du i hanteringen av konsulttjänster idag?
- Har du förslag på förbättringar för att stärka intern kontroll och säkerställa god ekonomisk hushållning vid användning av konsulter?

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

LENA MEDIN

Certifierad kommunal revisor

Serienummer: fdca59a9db67cf1[...]685981c060041a

IP: 78.77.xxx.xxx

2026-09-08 08:26:01 UTC



LILLEMOR ANDERSSON

1:e vice ordförande

Serienummer: 3cc6d575497e624[...]f328db561f9d78

IP: 95.203.xxx.xxx

2026-09-08 08:28:07 UTC



Karin Maria Öberg

Ordförande

Serienummer: 4706b11107cc725[...]529245d00a2a3f

IP: 2.67.xxx.xxx

2026-09-08 10:51:56 UTC



ELINA LUNDBERG

Verksamhetsrevisor

Serienummer: 16c9893c2d3295e[...]0f3c00762a8a04

IP: 217.215.xxx.xxx

2026-09-08 11:32:14 UTC



TIM SAHLÉN STARCKE

Verksamhetsrevisor

Serienummer: 15db6383e039059[...]619889fa084a6e

IP: 91.130.xxx.xxx

2026-09-08 16:36:16 UTC



Detta dokument är undertecknat digitalt via [Penneo.com](https://penneo.com). De signerade uppgifternas integritet är validerad med hjälp av ett beräknat hashvärde för originaldokumentet. Alla kryptografiska bevis är inbäddade i denna PDF, vilket säkerställer både autenticitet och möjlighet till framtida validering.

Detta dokument är försett med ett kvalificerat elektroniskt sigill. För mer information om Penneos kvalificerade betrodda tjänster, se <https://eutl.penneo.com>.

Så här verifierar du dokumentets äkthet:

När du öppnar dokumentet i Adobe Reader kan du se att det är certifierat av **Penneo A/S**. Detta bekräftar att dokumentets innehåll förblir oförändrat sedan tidpunkten för undertecknandet. Bevis för de enskilda undertecknarnas digitala signaturer bifogas dokumentet.

De kryptografiska bevisen kan kontrolleras med hjälp av Penneos validator, <https://penneo.com/validator>, eller andra validerings verktyg för digitala signaturer.