

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in shades of grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Uppsala kommun

2025-10-10

Antal sidor 24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
3.1	<i>Avgränsning</i>	5
4	Revisionskriterier	5
5	Metod	5
6	Resultat av granskningen	7
6.1	<i>Upphandlingsorganisation</i>	7
6.1.1	Bedömning	9
6.2	<i>Identifiering och hantering av risker</i>	9
6.2.1	Bedömning	10
6.3	<i>Genomförande av upphandlingar och inköp</i>	10
6.3.1	Registeranalys och kartläggning av inköp	10
6.3.2	Annonserade upphandlingar	11
6.3.3	Avrop på utvalda upphandlade ramavtal	18
6.3.4	Bedömning	20
6.4	<i>Information och utbildning</i>	20
6.4.1	Bedömning	21
6.5	<i>Utvärdering</i>	21
6.5.1	Bedömning	23
7	Samlad bedömning och rekommendationer	24

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Uppsala kommuns revisorer att granska styrningen av upphandlings- och inköpsprocesser.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess?	Ja
Har kommunstyrelsen identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen?	Ja
Säkerställs att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?	I allt väsentligt
Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillräcklig?	I allt väsentligt
Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?	Ja

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

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka kontrollen över kommunens direktupphandlingar.
- Säkerställa att alla gällande avtal registreras korrekt i avtalsdatabasen.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Uppsala kommuns revisorer att granska styrningen av upphandlings- och inköpsprocesser.

Dessa processer är en grundläggande del av kommunens ekonomiska verksamhet och spelar en avgörande roll för att säkerställa att både kärnverksamheter och övriga aktiviteter bedrivs effektivt och inom budgetramarna. Brister i dessa områden kan medföra betydande risker, såsom ekonomiska förluster och ineffektiv resursanvändning, vilket i sin tur kan påverka kommunens förmåga att uppfylla sitt uppdrag, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt.

Det är därför av yttersta vikt att kommunen och dess bolag har en robust och effektiv styrning samt kontroll över upphandlingsprocesserna. Detta innebär att alla inköp måste utföras i enlighet med gällande lagar och regler, samt uppfylla kommunens specifika behov och kvalitetskrav. Genom att implementera välstrukturerade upphandlings- och inköpsprocesser kan kommunen inte bara minimera risker och optimera kostnader, utan också stärka medborgarnas förtroende och säkerställa att resurserna används på bästa möjliga sätt för att stödja kommunens övergripande mål och verksamheter

I ljuset av det omfattande exploateringsprojektet i Sydöstra staden är det särskilt angeläget att granska hur kommunen hanterar kravställningar och säkerställer kvalitet i upphandlingsprocesserna. Kommunens revisorer har genom sin riskanalys identifierat ett behov av att utvärdera och förbättra kommunens upphandlingskompetens för att optimera resursanvändningen.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess?
- Har kommunstyrelsen identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen?

- Säkerställs att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?
- Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillräcklig?
- Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till inköp gjorda under 2025 (upphandlingarna och avtalen kan dock vara ingångna tidigare) och avser kommunstyrelsen.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av till exempel reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun, policy för upphandling och inköp, riktlinjer för upphandling och inköp, kommunstyrelsens delegations- och arbetsordning samt rutin för att följa upp avtal.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, upphandlingschef, enhetschef för enhet Fastighet och entreprenad samt enhetschef för enhet Varor och tjänster.
- Registeranalys och kartläggning av inköp.
- Stickprov och analys av genomförda upphandlingar.
- Stickprov av uppföljningar och avrop på utvalda upphandlade ramavtal.

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



Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 UPPHANDLINGSORGANISATION

Enligt *reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*¹ ska kommunstyrelsen bland annat leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Bland kommunstyrelsens uppgifter ingår även uppsikt över den verksamhet som bedrivs i övriga nämnder och i kommunala bolag.

Kommunfullmäktige har fastställt en *policy för upphandling och inköp*² som är gällande för samtliga nämnder och bolag. Policyn gör gällande att kommunstyrelsen ska samordna styrningen för all upphandling inom kommunkoncernen. Kommunstyrelsen ska även ansvar för policyn för upphandling och inköp. Det framgår vidare att respektive nämnd och bolag är ansvarig för sitt inköpsbehov och för att beslut om upphandling fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning.

Enligt *kommunstyrelsens riktlinjer för upphandling och inköp*³ ska styrelsens funktion för upphandling och inköp bland annat ansvara för upphandling av kommun- respektive koncerngemensamma avtal, specifika upphandlingsobjekt samt samordning av upphandlingsbehov. Det framgår även av riktlinjerna att funktionen ska vara ett stöd till verksamheten vid upphandlings- och inköpsfrågor samt arbeta både strategiskt och taktiskt för att stärka kommunens kontroll över inköpsprocessen.

*Kommunstyrelsens delegations- och arbetsordning*⁴ gör gällande att enhetschef har delegation på beslut om att ingå avtal efter upphandling som genomförs inom upphandlingsavdelningen. Enhetschef har även delegation på att fatta tilldelningsbeslut och avbrytandebeslut efter förnyad konkurrensutsättning som genomförs inom upphandlingsavdelningen. Handläggare har delegation på beslut om konkurrensutsättningar som genomförs inom upphandlingsavdelningen. Det framgår till exempel av *socialnämndens delegations- och*

¹ Kommunfullmäktige 2023-11-06, §

² Kommunfullmäktige 2025-06-16, §

³ Kommunstyrelsen 2025-06-18, §

⁴ Kommunstyrelsen 2022-08-31, §

*arbetsordning*⁵ att enhetschef, avdelningschef, förvaltningsdirektör och upphandlingsutskottet har delegation på beslut om att ingå avtal med varierande värden efter upphandling angående varor och övriga tjänster:

- Enhetschef: 0 – 1 500 000 kr
- Avdelningschef: 1 500 001 – 3 000 000 kr
- Förvaltningsdirektör: 3 000 001 – 5 000 000 kr
- Upphandlingsutskottet: 5 000 0001 kr eller högre

Det framgår av riktlinjerna för upphandling och inköp att samtliga chefer i verksamheten är ansvariga för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt koncernens policy för upphandling och inköp. Enligt riktlinjerna ska samtliga medarbetare känna till hur inköpsbehov ska tillgodoses och ha tillräcklig kunskap om rutiner för inköp.

*Rutinen för att följa upp avtal*⁶ gör gällande att verksamheten, eller beställare på avtal, ska kontrollera fakturor för att säkerställa att de stämmer överens med beställningar.

Verksamheten ska även vidareförmedla avvikelser till leverantören. Vid upprepade avvikelser trots dialog med leverantören ska verksamheten skicka ärendet vidare till avtalsansvarig upphandlare för utredning. Verksamheten är även ansvarig för att vidarebefordra information om större avvikelser avseende leverantören till avtalsansvarig upphandlare.

Enligt rutinen för att följa upp avtal avser *avtalsansvarig* främst tjänsteperson på kommunens upphandlingsavdelning. Det kan även avse en tjänsteperson på andra förvaltningar som anges i avtal. Vem som är avtalsansvarig på upphandlingsavdelningen ska anges i den kommunala avtalsdatabasen. Det framgår inte ifall det ska anges i avtalsdatabasen om avtalsansvarig är någon utanför upphandlingsavdelningen. Rutinen för att följa upp avtal gör gällande att den avtalsansvariga ska ansvara för den generella avtalsförvaltningen med avtalsförlängningar, vilket bland annat omfattar prisjusteringar, prislistor och uppföljningsmöten. Det är även avtalsansvarig som ska ta emot större klagomål och avvikelser från verksamheten kopplat till avtal. Vid behov ska avtalsansvarig även koppla på uppföljningsansvarig. *Uppföljningsansvarig* ska enligt rutinen utses av verksamheten och har ett uttalat uppföljningsansvar för avtal och/eller inköp. Rutinen för att följa upp avtal gör vidare gällande att uppföljningsansvarig ska följa upp avtal både proaktivt och reaktivt. Om avtalsansvarig har påkallat uppföljning av

⁵ Socialnämnden 2025-04-28, §

⁶ Upphandlingschef 2021-06-02

leverantör ska uppföljningsansvarig ta över ärendet. Uppföljningsansvarig ska också följa upp att utförare har system för egenkontroll.

Det uppges i intervju att avtalsansvarig och uppföljningsansvarig vanligen är samma person. Det anges även att rutinen för att följa upp avtal är under revidering.

6.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlingsorganisationen är utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess.

Vi bedömer att erhållna styrande dokument för både kommunkoncernen och bolaget anger bolagets upphandlingsprocess på ett tydligt sätt. Erhållna underlag tydliggör även fördelning av uppgifter kopplat till upphandlingsprocessen. Att kommunen har tagit fram *Rutinen att följa upp avtal* är positivt då området är behäftat med risker.⁷

6.2 IDENTIFIERING OCH HANTERING AV RISKER

Det framgår av *kommunstyrelsens plan för intern kontroll 2025*⁸ att planen har föregåtts av en riskanalys som förvaltningarna och styrelsen genomfört i maj och augusti 2024. En av riskerna som inkluderades i planen var att brister i genomförandet av upphandling och inköp kan medföra att kommunen tvingas betala skadestånd eller upphandlingsskadeavgift. Det uppges även kunna leda till att kommunen får färre anbud eller sämre priser och tappar förtroende. Risken värderades till riskvärde tre, på en skala där 16 är det högsta värdet. Risken ska kontrolleras genom uppföljning av indikatorer för leverantörstrohet samt antal leverantörer som köps av över direktupphandlingsgränsen där avtal saknas och upphandling uteblir. Utöver detta ska det även genomföras stickprovskontroller av fakturor på befintliga avtal för att kontrollera att fakturerade priser stämmer med avtal. Det ska även genomföras en uppföljning av antal anslutna leverantörsavtal i e-handelssystemet samt totalt inköpsvärde per år. Enligt planen för intern kontroll ska arbetet följas upp i samband med årsbokslut 2025.

En annan risk som är inkluderad i kommunstyrelsens plan för intern kontroll 2025 är att brister i kontroller av nya leverantörer kan medföra risk att oseriösa aktörer godkänns för utbetalning. Risken värderades till riskvärde fyra, på en skala där 16 är det högsta värdet. Det anges i planen att risken ska kontrolleras genom ett flertal kontroller vid upplägg och godkännande av nya leverantörer i

⁷ Nationella Upphandlingsrapporten 2023 (Upphandlingsmyndigheten 2023:1)

⁸ Kommunstyrelsen

ekonomisystemet. Det ska även genomföras särskilda stickprov. Resultatet av kontrollerna ska följas upp i samband med årsbokslut 2025.

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2025–2027 framgår ett flertal identifierade områden som riskerar att hindra verksamheten att genomföra uppdrag och nå uppsatta mål. Det anges bland annat att det finns en risk att färre leverantörer kan lämna anbud eftersom kommunen ställer höga miljökrav och sociala krav vid upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. Det uppges även att det finns en risk att kommunstyrelsen inte följer upp på de krav som kommunstyrelsen ställer och att funktionskrav från verksamheten tvingas åsidosättas. Andra risker uppges vara att kostnader för inköp stiger samt att mindre lokala leverantörer slås ut från marknaden.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen **har** identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen.

Kommunstyrelsen har identifierat ett flertal väsentliga risker inom upphandlings- och inköpsprocessen. Vår bedömning är att riskerna är reella och välgrundade, då de omfattar de generellt mest frekventa avvikelserna inom offentlig upphandling: att direktupphandling sker trots att upphandlingens värde överstiger tillåten gräns samt att inköp eller avrop från ramavtal som sker i strid med avtalsvillkoren, vilket medför risk för avtalsbrott samt negativa konsekvenser för bolaget. Kommunstyrelsen har dessutom beslutat om tydliga åtgärder för att hantera dessa risker.

6.3 GENOMFÖRANDE AV UPPHANDLINGAR OCH INKÖP

6.3.1 Registeranalys och kartläggning av inköp

Som en del av denna granskning har vi har genomfört en registeranalys av inköp genomförd under perioden 1 januari 2024 till och med 31 december 2024.

Registeranalysen avser en sammanställning av det totala inköpsvärdet under ett helår per leverantör.

Under 2024 har kommunen genomfört inköp hos totalt 4 473 leverantörer till ett totalt värde av 7 788 922 433,57 kr. Se fördelning av genomförda inköp i tabellen nedan.

Tabell 1. Registeranalys

Beloppsnivå	Leverantör	Andel	Belopp	Andel
>700 tkr	715	16 %	7 478 177 312 kr	96 %
100 – 699 tkr	851	19 %	248 016 852 kr	3 %
0 – 99 tkr	2 906	65 %	62 728 269 kr	1 %
Totalt	4 473	100 %	7 788 922 434 kr	100 %

I leverantörsreskontran identifierades 715 leverantörer som fakturerat kommunen över 700 tkr under år 2024. Ett flertal av leverantörerna har vi inte kunnat identifiera i kommunens avtalskatalog. Vid exkludering av leverantörer som uppenbarligen utförde tjänster eller levererade varor som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen⁹ kvarstod 151 leverantörer som vi inte kunde identifiera i avtalskatalogen genom en automatisk kontroll.

Av de 151 leverantörerna kunde vi efter förklaringar och erhållna underlag från kommunen godkänna 129 av dessa. Anledningar till godkännande var till exempel att leverantören fanns i avtalskatalogen i någorlunda annorlunda namn eller att kommunen hade avtal med leverantören även om denna inte fanns i erhållen avtalskatalog.

Avseende de kvarvarande 22 leverantörerna har vi inte erhållit information och/eller underlag som vi har bedömt som tillräckligt tillfredsställande.

Vi noterar även att det i ett flertal fall saknas direktupphandlingsdokumentation eller efterannonsering.

6.3.2 Annonserade upphandlingar

Upphandling #1 Hemtjänst och hemsjukvård i Uppsala kommuns valfrihetssystem

Upphandlingen är genomförd enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)¹⁰ och avser utförande av hemtjänst i form av service och omvårdnad enligt Socialtjänstlagen¹¹ och Hälso- och sjukvårdslagen¹². Kort beskrivet så handlar kommunen upp tjänsten med särskilda krav för att

⁹ Exempelvis hyra av fastighet, finansiella tjänster, samarbeten som innebär köp från andra myndigheter samt interna köp

¹⁰ Lagen om valfrihetssystem (LOV 2008:962) reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att inrätta ett valfrihetssystem där brukaren får välja bland leverantörerna i systemet.

¹¹ 2001:453, SoL

¹² 2017:30, HSL

brukare som sedan själva kan välja vilken av de godkända leverantörerna som ska användas i hemtjänst och hemsjukvård.

Upphandlingen är genomförd i ett upphandlingsverktyg, dock ska nästintill samtliga uppgifter anges i separata bilagor utanför systemet.

När det gäller kompetenskraven är dessa differentierade inom de två tjänsteområden som upphandlas. För hemtjänst krävs att personalen har relevant utbildning inom vård och omsorg, och att verksamheten har rutiner för introduktion, fortbildning och kvalitetssäkring. För hemsjukvård ställs ännu högre krav: leverantören måste ha bedrivit verksamhet i minst två år och kunna påvisa att man utfört ett visst antal timmar inom området. Kraven på personalbemanning och kompetensutveckling är vidare noggrant uppställda. Exempelvis krävs att minst 60 % av omvårdnadspersonalen har formell utbildning som undersköterskor. Legitimerad personal ska dessutom hantera och kontrollera delegerade uppgifter.

Kapacitetstaket hanteras genom att leverantörer får ange hur många brukare de maximalt kan ta emot.

Slutligen hanteras ickevalsalternativet där brukare som inte gör ett aktivt val av utförare tilldelas en leverantör enligt en turordningsprincip. Denna princip bygger på att alla godkända leverantörer som har kapacitet att ta emot nya uppdrag placeras i en roterande ordning. När ett nytt ickevalsärende uppstår, går uppdraget till den leverantör som står näst på tur. Därefter flyttas den leverantören längst bak i kön, och nästkommande aktör på turordningslistan får nästa uppdrag.

För att få ingå i turordningen måste leverantören:

- Vara godkänd enligt förfrågningsunderlaget
- Ha angivit att de vill ta emot ickevalsärenden
- Ha kapacitet kvar enligt sitt angivna tak

Ett signerat avtal med sökande i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med de regler och principer som gäller för valfrihetssystem enligt LOV. Dokumentationen är omfattande och tydlig. Det är även positivt att upphandlingen har hanterats i ett upphandlingsverktyg. Eftersom merparten av informationen ska lämnas i separata bilagor utanför systemet, finns det emellertid en risk att både spårbarheten och handläggningens effektivitet påverkas negativt. Uppgifter som hanteras utanför systemet är också förenade med risker, exempelvis att anbudsgivare missar att fylla i uppgifter eller

att dokumenten manipuleras. Det finns inga bevis för att detta har skett i denna upphandling. Enligt intervju begärs prisuppgifter och annan anbudsingivning numer som regel in via upphandlingsverktyget och inte genom separata bilagor.¹³

Kompetenskraven är väl differentierade mellan de två tjänsteområdena – hemtjänst och hemsjukvård – vilket bidrar till att säkerställa kvaliteten i utförandet. Kravet på erfarenhet inom hemsjukvård är särskilt högt ställt, vilket stärker patientsäkerheten men riskerar samtidigt att begränsa konkurrensen genom att utesluta nyetablerade aktörer. Det är en avvägning mellan kvalitet och marknadstillträde som bör följas upp under systemets löptid.

Kraven på personalbemanning och kompetensutveckling bedöms vara tillräcklig för att säkerställa tillsyn och insyn genom att utföraren måste dokumentera rutiner i sitt ledningssystem, vilket möjliggör granskning av både bemanning och kompetensnivå. Krav på introduktion, kompetensplaner och språkförståelse hos personalen bedöms vidare kunna bidra till att kommunen kan säkerställa att vården bedrivs enligt uppdraget och att insatserna är spårbara, kvalitetssäkrade och rättssäkra.

Kapacitetstaket är ett genomtänkt inslag som ger leverantörerna möjlighet att planera sin verksamhet och undvika överbelastning. Samtidigt innebär kravet att ta emot ökade behov från befintliga brukare, även om taket är nått, att leverantörerna måste ha en hög grad av flexibilitet. Det är en lösning som främjar kontinuitet för brukaren, men som också kan skapa operativa utmaningar för utförarna.

Ickevalsalternativet är utformat på ett transparent och rättvist sätt genom en turordningsprincip som säkerställer att uppdrag fördelas jämnt mellan godkända leverantörer med kapacitet. Det är särskilt viktigt för att garantera att även brukare som inte gör ett aktivt val får tillgång till tjänster av god kvalitet. Principen är tydligt reglerad och bygger på objektiva kriterier, vilket stärker rättssäkerheten i systemet.

Avtal har tecknats med sökande i enlighet med upphandlingsdokumenten.

Upphandling #2 Hyra av avstängningsmateriel och trafikanordningstjänster

Upphandlingen omfattar ramavtal för hyra av avstängningsmateriel och trafikanordningstjänster för Uppsala kommun och Uppsala Vatten och Avfall. Den inkluderar hyra av vägmärken, hyra av avstängningsmaterial, inhyrning av TMA-bil¹⁴ inklusive chaufför samt inhyrning av signalvakter.

¹³ Kommunen har sedan denna upphandling bytt upphandlingsverktyg

¹⁴ Traffic Management Attenuator är ett specialfordon som används vid vägarbeten för att skydda både vägarbetare och trafikanter.

Målet med upphandlingen är att anta tre leverantörer i rangordning, under förutsättning att tillräckligt antal anbud uppfyller samtliga ställda krav.

Upphandlingen är genomförd i ett upphandlingssystem med få obligatoriska uppgifter utanför systemet.

Upphandlingen är gjord enligt öppet förfarande och hade en annonseringstid på 33 dagar. Det uppskattade värdet på upphandlingen är 12 MSEK, men någon takvolym finns inte uppgiven. I intervjuer uppges att mallarna för upphandling i öppet förfarande numer har ändrats och omfattar uppgift om takvolym. Denna mall har påvisats revisionen.

Det ställs krav på att anbudsgivare som minst ska ha medelrisk vad gäller ekonomisk ställning¹⁵ och dokumenterad erfarenhet från tre referensobjekt som inte är äldre än tre år. Erfarenheten ska avse uthyrning av avstängningsmateriel och framtagande av trafikanordningsplaner via ramavtal eller liknande i genomsnitt om minst 500 000 SEK årligen. Vidare ska anbudsgivaren ha en organisation med beredskap att vara på plats inom 24 timmar samt tillgång till en lagerlokal belägen högst 7 kilometer från Uppsala centrum för självavhämtning av avstängningsmateriel.

Avtalet är tvåårigt och förlängs sedan automatiskt med tre månaders uppsägningstid från kommunens sida. Avtalet avslutas helt efter fyra år. I TED-annonsen¹⁶ saknas dock information om att avtalet kan vara längre än två år.

Utvärderingen är lägsta pris och motiveras med kvalitetsnivån är fastställd i krav och avtalsvillkor.

Nio anbud inkom varav sju uppfyllde alla krav och gick vidare till utvärdering. Priserna skilde sig relativt mycket, 20 % mellan den lägsta och näst lägsta.

Ett signerat öppningsprotokoll är redovisat liksom ett signerat tilldelningsbesked där de tre lägst prissatta anbuderna är rangordnade korrekt. Ett signerat avtal i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats.

I intervju framkom att upphandlingsavdelningen har genomfört en egen revision av avtalet som också redovisats granskningen.

¹⁵ Riskklassificering/rating enligt affärs- och kreditupplysningsföretaget UC AB inte får understiga 3.

¹⁶ Unionens annonsplats där alla upphandlingar över tröskelvärdet ska publiceras (2 § upphandlingsförordningen (2016:1162)).

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med upphandlingsreglerna och de grundprinciper som dessa bygger på.¹⁷ Vidare bedöms kvalificeringskraven vara tydligt beskrivna. Vikten av just tydlighet i kvalificeringskraven är något som slagits fast som centralt inom offentlig upphandling enligt praxis.¹⁸

Dokumentationen är komplett och följer en tydlig struktur. Vidare är det positivt att upphandlingen till största del genomförts i ett upphandlingssystem.

Det är dock värt att notera att information om avtalets möjliga förlängning inte framgår i TED-annonsen, vilket kan påverka transparensen och rättssäkerheten. Vidare hade det varit önskvärt med en tydligare koppling till hållbarhetskrav, särskilt med tanke på att trafikanordningar ofta innebär transporter och användning av fordon som är extra intressant ur ett hållbarhetsperspektiv.¹⁹

Att takvolym inte är angiven i upphandlingsdokumenten får betraktas som en avvikelse. Det är enligt EU-domstolens praxis dessutom ett krav för ramavtal, även om svensk domstol vid tidpunkten för denna upphandling inte fastställt detta.²⁰

Konkurrensen får anses vara väl tillvaratagen med sju kvalificerade anbud. Att prisskillnaden mellan de två lägsta anbuderna är så pass stor kan indikera att vissa leverantörer har olika tolkningar av omfattningen eller olika kostnadsstrukturer, vilket kan innebära en risk som bör följas upp under avtalets löptid. Därför är det positivt att upphandlingsavdelningen har genomfört en egen revision av avtalet.

Upphandling #3 - Upphandling av samhällsbetalda persontransporter

Upphandlingen omfattar persontransporter inom den särskilda kollektivtrafiken där resor inom färdtjänst, riksfärdtjänst, omsorgsresor och skolskjuts ingår.

Upphandlingen är genomförd i ett upphandlingsverktyg enligt öppet förfarande och hade en annonseringstid på 41 dagar. Ingen takvolym är angiven.

Målsättningen med upphandlingen är att teckna ramavtal med samtliga kvalificerade anbudsgivare.

Det ställs krav på att anbudsgivare som minst ska ha medelrisk vad gäller ekonomisk ställning²¹ samt dokumenterad erfarenhet från tre referensobjekt som inte är äldre än tre år. Leveranserna ska ha

¹⁷ Kap. 4 § 1 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

¹⁸ Exempelvis i Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 6023-17.

¹⁹ Upphandlingsmyndigheten: [Upphandla fordon och transporter med mindre klimatpåverkan | Upphandlingsmyndigheten](#)

²⁰ C-216/17 (Coopservice) från 2018 och C-23/20 (Simonsen & Weel) från 2021.

²¹ Riskklassificering/rating enligt affärs- och kreditupplysningsföretaget UC AB inte får understiga 3.

utförts på ett professionellt och tillfredsställande sätt för att ses som bevis på erfarenhet vilket ska intygas av referenserna.

Upphandlingsunderlagen, vilka gäller i avtalet med leverantören, har även omfattande krav på tjänsten, både vad gäller ledningscentral, förare, fordon och kommunikation. Framför allt ställs detaljerade krav på återrapportering av körda sträckor, tider och fordonsdata.

Avtalsförlagan innehåller en omfattande katalog med viten, utformad så att kommunen ges rätt att påföra viten vid olika händelser, exempelvis vid bristande återkoppling på klagomål från resenärer. Viten kan även krävas om fordonen inte håller kvalitet enligt avtal, vilket ska granskas av beställaren under avtalet. Avtalet anger även att miljörevision ska genomföras, med möjlighet till vite vid eventuella avvikelser.

Utvärderingsmetoden är lägst pris. Eftersom alla kvalificerade anbud ska teckna avtal används en nyckel där tilldelning av typ av omlopp (fast och rörligt) och hemområden sker efter lägst pris. Kommunen motiverar i intervju beslutet att samtliga kvalificerade anbud antogs i en form av rangordning med att detta säkerställer leveransförmågan. Vidare framhålls att tidigare erfarenheter visat att leverantörer inom branschen ofta avvecklar sin verksamhet, vilket gör det angeläget att ha flera möjliga leverantörer tillgängliga.

Tolv anbud kom in, varav ett uteslöts²² och tre bedömdes som okvalificerade. Åtta anbud antogs.

Ett signerat öppningsprotokoll är redovisat liksom ett signerat tilldelningsbesked där de åtta anbuden är rangordnade enligt upphandlingsunderlaget. Ett signerat avtal i enlighet med samma underlag har redovisats.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med upphandlingsreglerna och de grundprinciper som dessa bygger på. Dokumentationen är tydlig och strukturerad. Detta är av betydelse eftersom flera undersökningar visar att många företag avstår från att lämna anbud, då processen upplevs som alltför byråkratisk eller komplicerad.²³

Att avtalsförlagan innehåller en omfattande katalog med viten, kopplade till både kvalitetsbrister och miljöavvikelser, visar på en tydlig ambition att säkerställa efterlevnad och kvalitet under hela avtalsperioden. Miljörevision med möjlighet till vite är ett viktigt verktyg för att främja hållbarhet,

²² Leverantören har, enligt kommunen, visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

²³ Företagarna 2023 Offentlig upphandling och småföretag, Almega 2024 Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv samt Upphandlingsmyndigheten 2023 Nationella upphandlingsrapporten.

särskilt inom persontransporter. Inköpskategorin *transporter* tillhör de med störst risk inom miljömässig hållbarhet och har, som tidigare påpekats, relativt stor påverkan jämfört med andra kategorier.

Eftersom kravkatalogen med tillhörande viten är omfattande är det naturligt med lägsta pris som enda utvärderingskriterium. Samtidigt ska det påpekas att lägsta pris kan innebära en risk vilket ställer krav på avtalsuppföljningen. Just i fallet transporter är de tekniska möjligheterna till uppföljning av levererad tjänst goda med bland annat färdskrivare och digitalt registrerade beställningar.

I motsats till den detaljerade kravställningen i denna upphandling står *funktionskrav* eller *innovationsupphandling* där leverantören själv kan avgöra hur tjänsten ska levereras. Kommunens riktlinje om innovation i upphandling genom att ställa funktionskrav hedras inte fullt ut här.

Konkurrensen får anses vara väl tillvaratagen med tolv inkomna anbud, varav åtta antogs. Att fyra anbud uteslöts eller bedömdes som okvalificerade kan tyda på att kraven varit otydliga men också höga, vilket är rimligt med tanke på uppdragets komplexitet. Att kommunen kan motivera sitt val av tilldelningsmodell (alla kvalificerade antogs) tyder på gott förarbete och god dokumentation från tidigare avtal inom området, något som är centralt i upphandlingsarbete.²⁴

Att takvolym inte är angiven i upphandlingsdokumenten får betraktas som en avvikelse. Det är enligt EU-domstolens praxis dessutom ett krav för ramavtal, även om svensk domstol vid tidpunkten för denna upphandling inte fastställt detta.²⁵

²⁴ Upphandlingsmyndigheten: [Analysera behov inför en offentlig upphandling | Upphandlingsmyndigheten](#)

²⁵ C-216/17 (Coopservice) från 2018 och C-23/20 (Simonsen & Weel) från 2021.

6.3.3 Avrop på utvalda upphandlade ramavtal

Hemtjänst och hemsjukvård i Uppsala kommuns valfrihetssystem

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
204882968	Ja	Nej*	Ej referens
204896467	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204912149	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204912150	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204923017	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204923018	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204923019	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204923020	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
204923023	Framgår delvis	Nej*	Ingen avvikelse
204923024	Ja	Nej*	Ingen avvikelse

*Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag

Hyra av avstängningsmateriel och trafikanordningstjänster

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
10965728	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966058	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966060	Ja	Ja	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966064	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966066	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966069	Ja	Nej	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966072	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966077	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966080	Nej	Nej*	Ej ordernummer eller inköpsordernummer
10966082	Ja	Ja	Ej ordernummer eller inköpsordernummer

*Kan ej identifiera vara/tjänst i erhållna prislistor

Upphandling av samhällsbetalda persontransporter

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
T095209	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095219	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095237	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095246	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095254	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095302	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095334	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095535	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T095543	Ja	ET*	Ingen avvikelse
T124624	Ja	ET*	Ingen avvikelse

*Enligt information från avtalsansvarig genomförs beställning av tjänst genom ett kombinerat boknings- och ekonomisystem. I systemet beräknas kostnaden för beställd tjänst automatiskt baserat på avtalsvillkoren som förts in i systemet. Genom systemet kan kommunen sammanställa en kostnadsrapport. Leverantörens fakturor är baserade på kommunens rapportering av genomförda tjänster per månad. Av erhållna månadsrapporter framgår beräkningar av den avståndsbaseade ersättningen och körtidsersättningen per enskild tjänst.

6.3.4 Bedömning

Vår bedömning är styrelsen i **allt väsentligt** säkerställer att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt.

Kommunstyrelsen har, enligt vår registeranalys, ett flertal inköp som riskerar att vara en otillåten direktupphandling. Sett till den totala inköpsmängden utgör detta emellertid en mycket liten del, både vad gäller antal och kronor. Vidare visar stickprovet att de annonserade upphandlingarna i allt väsentligt följer lagstiftningen och i stort också hedrar kommunens egna riktlinjer inom området. Slutligen visar de 30 fakturorna i stickproven vissa avvikelser, framför allt gentemot ett av avtalen (*Avstängningsmateriel och trafikanordningstjänster*). Vad gäller fakturorna för de andra avtalen är informationen på fakturorna genomgående ofullständig, men granskningen kan inte konstatera några direkta avvikelser mot avtalen. De bristerna handlar snarare om möjligheten till effektiv god intern kontroll.

6.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

Enligt kommunstyrelsens riktlinjer för upphandling och inköp ska styrelsens funktion för upphandling och inköp bidra till att öka kunskapen om den goda affären.

Vid intervju beskrivs det att upphandlingsavdelningen utarbetar stödmaterial för verksamheterna, till exempel olika typer av stödjande dokument. Avdelningen har exempelvis tagit fram stödmaterial för hur man gör en direktupphandling, en e-handbok samt mallar för förnyad konkurrensutsättning. Det uppges att avdelningen genomför flera informations- och utbildningsinsatser i verksamheter på efterfrågan och vid behov hos verksamheterna i kommunen. Granskningen har tagit del av ett presentationsmaterial för en sådan insats. Av presentationsmaterialet framgår till exempel information om upphandlingsavdelningen samt information om vilka uppgifter och ansvar en beställare har.

Det finns enligt intervjuer inget obligatorium inom kommunen vad gäller utbildningar med bäring på upphandling och inköp vid tiden för granskningens genomförande.

Vidare uppges vid intervju att det genomförs bolagsträffar fyra gånger per år i syfte att diskutera inköp och upphandling. Vid träffarna är det möjligt för representanterna att lyfta frågor. Det uppges även finnas ett nätverk inom kommunkoncernen med fokus på avtalsuppföljning.

Uppdragsdirektivet *obligatorisk utbildning inköp*²⁶ gör gällande att kunskaperna om inköp ska höjas, vilket således ska öka användandet av e-handel samt öka avtalstroheten. Uppdragsägare uppges vara ekonomidirektören. Det beskrivs vid intervju att uppdraget ska utmynna i utbildning som ska vara obligatorisk för samtliga medarbetare.

Utbildningen är planerad att lanseras under det första kvartalet 2026 och är uppdelad i två versioner: en webbaserad utbildning som riktar sig till chefer och roller som berörs mest av inköp, samt en utbildning som ska genomföras i samband med arbetsplatsträffar.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen **i allt väsentligt** är tillräcklig.

Vi bedömer att presentationsmaterialet som används av upphandlingsavdelningen är gediget, korrekt och väl genomarbetat. Det är vidare positivt att det finns stödmaterial inom flera olika inköpsprocesser och för olika målgrupper. Samtidigt bedömer vi det som en brist att det vid granskningens genomförande inte är något obligatorium för vare sig chefer eller tjänstepersoner att genomgå utbildning inom området. Däremot är det positivt att det finns ett beslut på att införa obligatoriska utbildningar för inköp, särskilt då den kan riktas och formas mot två olika målgrupper med olika behov.

6.5 UTVÄRDERING

Enligt riktlinjerna för upphandling och inköp ska funktionen för upphandling och inköp löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd. Det framgår vidare av riktlinjerna att varje verksamhet är ansvarig för att kartlägga sina behov, kravställa vara eller tjänst och även ha viss marknadskännedom. Vi har tagit del av inköpsrapporter för respektive nämnd per helår 2024. Av

²⁶ KSN-2025-01320

inköpsrapporterna framgår till exempel leverantörstrohet, fördelning av inköp per kategori och andel inköp som sker genom e-handel.

Det uppges vid intervju att upphandlingsavdelningen genomför stickprovskontroller på samtliga nya ramavtalsleverantörer efter cirka sex månader. Vid stickprovskontrollen kontrolleras mellan 20 och 50 fakturor. Vid förekomst av avvikelser kan det resultera i en mer djupgående revision. Det uppges vid intervju att denna rutin finns dokumenterad i ett arbetsmaterial. Detta framgår däremot inte i något fastställt styrande dokument. Däremot anges denna kontroll i *kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2025–2027*²⁷ kopplat till ett av styrelsens uppdrag. En indikator för uppfyllelse är att antal genomförda ekonomiska stickprov av inköp från upphandlat avtal.

Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2025–2027 är ett av kommunfullmäktiges fokusmål är att Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden. Ett av uppdragen inom ramen för fokusmålet som alla nämnder och bolag ska arbeta med är att frigöra tid och resurser till kommunens kärnverksamheter genom att minska den administrativa belastningen och skapa förutsättningar för en effektiv verksamhet. Kopplat till uppdraget har kommunstyrelsen fastställt ett flertal indikatorer för måluppfyllelse, däribland:

- Indirekta besparingar i genomförda upphandlingar, mnkr
- Antal anbud per upphandling
- Leverantörstrohet vid inköp av varor/tjänster, andel (%)
- Antal genomförda ekonomiska revisioner
- Antal genomförda ekonomiska stickprov av inköp från upphandlat avtal
- Andel (%) inköp gjorda i e-handelssystemet Proceedo (som kan gå via e-handel)

I verksamhetsplanen framgår indikatorernas resultat för år 2022 och 2023. Det framgår även önskad riktning eller målvärden för samtliga.

Det uppges vid intervju att kommunstyrelsens arbetsutskott har en särskild uppföljning av inköp och upphandling en gång per termin. Vid uppföljningen ska upphandlingsavdelningen presentera bland annat nyheter på området och statistik. Ska även ske en tertialvis uppföljning till kommunledningsgruppen. Vi har inte tagit del av underlag som påvisar denna uppföljning.

²⁷ Kommunstyrelsen

Vi noterar i protokoll²⁸ att kommunstyrelsens arbetsutskott har överlagt om aktuella upphandlingsfrågor i mars 2025. Det framgår inte av protokoll vilka upphandlingsfrågor utskottet har överlagt kring.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlings- och inköpsprocessen **utvärderas** regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Kommunstyrelsen får regelbunden information om kopplat till upphandling och inköp genom till exempel uppföljning av verksamhetsplan. Den informationen ger styrelsen god möjlighet att utvärdera och agera. Kommunstyrelsen har även möjlighet att utvärdera effektiviteten inom området genom uppföljning av intern kontrollplan eftersom den omfattar flera riskområden inom offentlig upphandling. Framför allt gäller detta de två generellt största riskerna: inköp över direktupphandlingsgränsen som inte annonseras och felaktiga avrop från befintliga avtal.²⁹ Vi bedömer även att uppföljning på förvaltningsnivå genom inköpsrapporter skapar goda möjligheter att identifiera risker och brister i processen.

²⁸ Kommunstyrelsens arbetsutskott 2025-03-04, § 69

²⁹ Granskningen omfattar i detta avseende den interna kontrollplanen för 2024 och 2025

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka kontrollen över direktupphandlingar.
- Säkerställa att alla gällande avtal registreras korrekt i avtalsdatabasen.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Flodin

Certifierad kommunal revisor

Liam Alldén

Verksamhetsrevisor