



**För kännedom:**

Kommunfullmäktige  
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen  
Infrastruktur- och servicenämnden

## Uppföljande granskning av direktupphandling

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en fördjupad uppföljning av granskningen gällande direktupphandling som genomfördes 2022.

Syftet med granskningen har varit att följa upp slutsats och rekommendationer i den tidigare genomförda granskningen samt att bedöma om kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden inte helt tillfredsställande har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.**

Vi kan konstatera att det vidtagits ett flertal åtgärder sedan den tidigare genomförda granskningen 2022 i syfte att stärka den interna kontrollen kopplat till direktupphandlingar. Till exempel ska samtliga inköp över 100 tkr genomföras av kommunstyrelsens förvaltning.

Vi kan konstatera att det inte finns en samstämmighet mellan kommunstyrelsens och infrastruktur- och servicenämndens definition av verkställighet i respektive delegationsordning. Vidare saknas det även politiskt fastställda riktlinjer för direktupphandlingar.

Inom ramen för vårt stickprov har vi identifierat ett flertal avvikelser i genomförda direktupphandlingar.

**Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:**

- Besluta om riktlinjer för direktupphandling i enlighet gällande lagkrav (19 a kap. 15 § LOU).
- Fastställa ramar för styrning genom att tydliggöra verkställighet.
- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställ efterlevnad till krav på dokumentation kopplat till direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument.
- Säkerställ att åtgärder som beslutas till följd av revisionens rekommendationer medför önskad effekt.

**Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi infrastruktur- och servicenämnden att:**

- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställ att åtgärder som beslutas till följd av revisionens rekommendationer medför önskad effekt.

Vi överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen och infrastruktur – och servicenämnden önskas senast den 20 mars 2025.

Vi avser att följa upp vilka åtgärder som vidtas av kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden med anledning av denna granskning under våren 2026.

För Luleå kommuns revisorer/

Kurt Hauptmann/ordförande



# Uppföljande granskning av direktupphandling

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2024-12-17

Antal sidor 16



Luleå kommun  
Uppföljande granskning av direktupphandling

2024-12-17

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Policy för inköp	6
3.2	Direktupphandling	6
3.3	Stickprovskontroll	9
3.4	Uppföljning av rekommendationer	12
4	Samlad bedömning och rekommendationer	16

## 1 Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att följa upp slutsats och rekommendationer i den tidigare genomförda granskningen samt att bedöma om kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden inte helt tillfredsställande har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.**

Vi kan konstatera att det vidtagits ett flertal åtgärder sedan den tidigare genomförda granskningen 2022 i syfte att stärka den interna kontrollen kopplat till direktupphandlingar. Till exempel ska samtliga inköp över 100 tkr genomföras av kommunstyrelsens förvaltning.

Vi kan konstatera att det inte finns en samstämmighet mellan kommunstyrelsens och infrastruktur- och servicenämndens definition av verkställighet i respektive delegationsordning. Vidare saknas det även politiskt fastställda riktlinjer för direktupphandlingar.

Inom ramen för vårt stickprov har vi identifierat ett flertal avvikelser i genomförda direktupphandlingar.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga avseende kommunen

Revisionsfråga	Bedömning
Finns det systematiska kontroller som syftar till att direktupphandlingsgränsen inte överskrids för kommunen (inköpsmyndigheten)?	I allt väsentligt
Revisionsfråga	Bedömning
Genomförs direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?	Delvis

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfrågor per revisionsobjekt.

Anmäls delegationsbeslut till kommunstyrelsen och nämnden enligt delegationsordningen?	
Kommunstyrelsen	Delvis
Infrastruktur- och servicenämnden	Kan inte besvaras
Har kommunstyrelsen och nämnden följt upp att vidtagna åtgärder efterlevs och fått avsedd effekt?	
Kommunstyrelsen	Nej
Infrastruktur- och servicenämnden	Nej

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

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Besluta om riktlinjer för direktupphandling i enlighet gällande lagkrav (19 a kap. 15 § LOU).
- Fastställa ramar för styrning genom att tydliggöra verkställighet.
- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställ efterlevnad till krav på dokumentation kopplat till direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument.
- Säkerställ att åtgärder som beslutas till följd av revisionens rekommendationer medför önskad effekt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi infrastruktur- och servicenämnden att:

- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställ att åtgärder som beslutas till följd av revisionens rekommendationer medför önskad effekt.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en fördjupad uppföljning av granskningen gällande direktupphandling som genomfördes 2022. Uppdraget avser 2024 års revisionsplan.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlidade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar samt fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydlig i svensk lag-stiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, det vill säga utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och anställda i offentlig verksamhet inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller intressen i sina uppdrag eller sitt arbete. Det är därför viktigt att det finns tydliga processer och rutiner avseende hur inköp ska hanteras samt att inköp attesteras enligt gällande regler.

Sedan den 1 juli 2014 ska upphandlande myndigheter besluta om riktlinjer för direktupphandling. Vidare finns krav på att direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska dokumenteras. Syftet är enligt Konkurrensverket att bland annat se till att upp-handlande myndigheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling. Det gäller inte minst vid direktupphandlingar.

Med bakgrund av de brister avseende direktupphandlingar som identifierades i samband med tidigare genomförd granskning av direktupphandling bedömer kommunrevisorerna att det finns risk för att det inom kommunen genomförs direktupphandlingar som inte lever upp till de krav som ställs i gällande lagstiftning. Med bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska om kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll avseende direktupphandlingar.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att följa upp slutsats och rekommendationer i den tidigare genomförda granskningen samt att bedöma om kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns det systematiska kontroller som syftar till att direktupphandlingsgränsen inte överskrids för kommunen (inköpsmyndigheten)?
- Genomförs direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?
- Anmäls delegationsbeslut till kommunstyrelsen och nämnden enligt delegationsordningen?
- Har kommunstyrelsen och nämnden följt upp att vidtagna åtgärder efterlevs och fått avsedd effekt?

Granskningen 2022 avsåg kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden. Kommunen har sedan den granskningen genomfördes ändrat i sin nämndsorganisation. De uppgifter som den tidigare stadsbyggnadsnämnden ansvarade för ingår numera i den nya infrastruktur- och servicenämnden samt kommunstyrelsen.

Denna granskning har avsett kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden. Den stickprovskontroll som genomförts avsåg inköp mellan 100 tkr och 800 tkr genomförda mellan 2023-06-01 och 2024-05-31.

## 2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallag (2017:725)
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av reglemente, inköspolicy, delegationsordningar, riktlinjer för hållbara inköp, internkontrollplaner och inköpsrapporter.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, respektive vice ordförande, infrastruktur- och servicenämndens ordförande, biträdande kommundirektör, infrastruktur- och servicedirektör, inköpschef, inköpsjurist, avdelningschef verksamhetsstöd, projektledningschef, verksamhetsutvecklare, upphandlare och inköpsanalytiker.
- Stickprovsvisa kontroller av inköp mellan 100 tkr och 800 tkr genomförda mellan 2023-06-01 och 2024-05-31.

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

Nej → Inte tillfredsställande → Delvis → I allt väsentligt → Ja

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Policy för inköp

Under våren 2024 har kommunfullmäktige fastställt en ny policy för inköp<sup>1</sup>. Enligt policyn har kommunstyrelsen ett särskilt åtagande att hantera kommunövergripande och strategiska frågor avseende inköpsverksamheten. Detta innefattar även ett övergripande samordningsansvar för verksamheten. Vidare ska respektive nämnd säkerställa att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk samt att avtal nyttjas. Det framgår även att utarbetade avtal samt affären i sig ytterst ägs av den beställande verksamheten.

Policy för inköp gör gällande att kommunkoncernens inköp ska utgå från kategoristyrning<sup>2</sup> där kommunstyrelsen ska fastställa mål för respektive kategori. Vid intervju framförs att det pågår ett arbete med två pilotprojekt kring kategoristyrning. Vid granskningens genomförande hade inte kommunstyrelsen ännu fastställt mål.

### 3.2 Direktupphandling

#### 3.2.1 Roller och ansvar

##### *Kommunstyrelsen*

Kommunstyrelsens delegationsordning<sup>3</sup> gör gällande att kontorschefer inom kommunstyrelseförvaltningen samt räddningsdirektör har delegation på beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger direktupphandlingsvärdet. Inköpschef har delegation på beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 3 mkr gällande kommunstyrelsens förvaltningar. Vidare har kommundirektören delegation på beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 6 mkr och fler än en förvaltning/ett bolag berörs. Vi noterar att det inte framgår att skrivningen avser andra nämnders förvaltningar i kommunen vilket enligt intervjuer är avsikten.

Av de inledande texterna till kommunstyrelsens delegationsordning framgår att de beslut som anges i delegationsordningen endast gäller verklig beslutanderätt i kommunallagens mening. Detta uppges skilja sig från verkställighet, eller faktiskt handlande. Vidare beskrivs att ett beslut kännetecknas av att det bland annat föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattarna måste göra vissa överväganden och bedömningar. Det framgår även att beslut som fattas i enlighet med

---

<sup>1</sup> Kommunfullmäktige 2024-04-22, § 72

<sup>2</sup> Upphandlingsmyndighetens hemsida anger att kategoristyrning kan beskrivas som ett arbetssätt eller en metod som bland annat innebär att organisationens inköpsvolym delas upp och analyseras utifrån olika kategorier, till exempel livsmedel och fordon. Kategorierna skapar förutsättningar att arbeta mer strategiskt med inköp, bland annat med hjälp av ett tvärfunktionellt arbetssätt.

<sup>3</sup> Kommunstyrelsen 2024-01-15, § 35

delegationsordningen jämföras med beslut som kommunstyrelsen fattat. Det innebär att besluten kan överklagas.

### **Infrastruktur- och servicenämnden**

I denna granskning kan vi notera att infrastruktur- och servicenämnden har reviderat sin delegationsordning vid två tillfällen under det senaste året. Delegationsordningen som fastställdes i december 2023<sup>4</sup> gör gällande att förvaltningsdirektör har delegation på beslut om att teckna tredjepartsavtal för infrastruktur- och servicenämndens räkning mellan två av kommunens avtalsleverantörer och i förekommande fall inköpscentral. Delegationsordningen behandlade inte direktupphandlingar.

Nämnden reviderade delegationsordningen i oktober 2024. Den reviderade delegationsordningen<sup>5</sup> gör gällande att infrastruktur- och servicedirektören har delegation på beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral. Direktören kan vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd inom sin förvaltning enligt de inledande texterna i delegationsordningen.

Av de inledande texterna i nämndens delegationsordning framgår att interna beslut och ställningstaganden som avser den inre verksamheten räknas som verkställighet och omfattas således inte av delegeringsrätten. Det beskrivs i delegationsordningen att detta till exempel avser de flesta personaladministrativa besluten och beslut gällande den löpande driften. Det uppges även att direktupphandlingar understigande 100 tkr betraktas som verkställighet.

### **Kommunstyrelsen – inköpskontoret**

Vi noterar att riktlinjer för hållbara inköp är beslutad av kommundirektören 2020<sup>6</sup>. Enligt 19 a kap. 15 § LOU ska en upphandlande myndighet fastställa riktlinjer för direktupphandlingar. Enligt Konkurrensverket är en upphandlande myndighet en statlig eller kommunal myndighet. En upphandlande myndighet jämföras även med beslutande församling i en kommun.

Enligt riktlinjerna är det inköpskontorets ansvar att samordna inköp, säkerställa att policy och riktlinjer efterlevs samt att driva löpande utveckling och effektivisering av inköpsprocessen.

Enligt riktlinjerna har behöriga beställare i kommunen behörighet för att genomföra inköp under 100 tkr enligt riktlinjer. Vidare framgår att inköpskontoret är ansvarig för att de avtal som tecknas i enlighet med de regler som styr offentlig upphandling registreras i kommunens centrala avtalsdatabas, det vill säga inköp över 100 tkr.

Det beskrivs vid intervju att närmsta chef är ansvarig för att utse behöriga beställare. För att bli en behörig beställare krävs det att individen genomför tre grundläggande utbildningar avseende inköp. När individen slutfört utbildningarna kan chef skicka en förfrågan till inköpskontoret avseende tillgänglighet till ekonomisystemet och marknadsplatsen där det är möjligt att göra avrop på befintliga avtal.

<sup>4</sup> Infrastruktur- och servicenämnden 2023-12-21, § 160

<sup>5</sup> Infrastruktur- och servicenämnden 2024-10-31, § 120

<sup>6</sup> Beslutad av kommundirektör 2020-02-21

Enligt riktlinjer för hållbara inköp är inköpskontoret ansvarig för att tillhandahålla utbildning av behöriga beställare samt samordna och upprätta rutiner för förvaltningarnas direktupphandlingar. Det uppges vid intervju att det inte finns krav på löpande utbildning för att bibehålla statusen som behörig beställare. Däremot beskrivs det att inköpskontoret erbjuder ett flertal kompetensutvecklande insatser med bäring på inköp. Det beskrivs bland annat att inköpskontoret sammankallar till "inköps-nytt", vilket är ett digitalt möte där enheten informerar om nyheter inom området samt avtalsrelaterade frågor. Det uppges även att det finns ett flertal digitala utbildningar som chefer, behöriga beställare och förtroendevalda kan genomgå.

Vid intervju framförs att det pågår en process för att utarbeta nya riktlinjer för inköp. Av de nuvarande riktlinjerna framgår bland annat att respektive förvaltning ska utse en inköpsamordnare, vilket är en funktion som inte längre finns kvar. Vid granskningens genomförande fanns det inget fastställt datum för när riktlinjerna skulle fastställas.

### 3.2.2 Behov av vara/tjänst för direktupphandling

Riktlinjerna för hållbara inköp gör gällande att verksamheten ska initiera ett behov av en vara/tjänst. Verksamheten ska delta i expertgrupper samt definierar krav på varan/tjänsten. Verksamheten måste även ta hänsyn till vilka volymer samt hur varan/tjänsten skall levereras.

### 3.2.3 Genomförande

Enligt riktlinjerna för hållbara inköp ska inköp i första hand ske genom avrop på befintliga avtal. Om det inte finns något avtal ska upphandling genomföras. Om det saknas avtal och det beräknade inköpsvärdet understiger direktupphandlingsvärdet är det möjligt att genomföra en direktupphandling. Vidare framgår att direktupphandlingar även kan genomföras om det beräknade värdet överstiger gränsen men att detta förutsätter att synnerliga skäl föreligger. Riktlinjerna tydliggör att den som genomför en direktupphandling ska försäkra sig om att den är tillåten.

Enligt riktlinjerna för hållbara inköp ska antingen en marknadsundersökning genomföras och en leverantör tillfrågas eller att minst två leverantörer tillfrågas om direktupphandlingens värde överstiger 100 tkr. Det är även möjligt att annonsera på kommunens webbplats eller i allmänt tillgänglig databas.

Riktlinjerna för hållbara inköp gör gällande att direktupphandlingar över 100 tkr ska dokumenteras i tillräcklig omfattning för att följa upphandlingens olika skeden. Av dokumentationen ska det framgå vem som direktupphandlat, vad som direktupphandlats, varför, avtalstid, uppskattat värde, om/hur konkurrens vidtogs, vilka leverantörer som tillfrågades, vilken leverantör som tilldelades avtalet som det viktigaste skälet för val av leverantör.

### 3.2.4 Kontroll och uppföljning

Enligt riktlinjer för hållbara inköp ska förvaltningarna säkerställa att organisationen följer inköspolicy och riktlinjerna genom att följa upp att inköp sker av rätt personer, på rätt sätt och hos rätt leverantör.

Det framgår av intervju att inköpskontoret sammanställer två inköpsrapporter per år för respektive förvaltning. Inköpsrapporternas syfte beskrivs vara att fånga in eventuella avvikelser kring inköp. Inköpskontoret uppmärksammar inköp där inte det är möjligt att identifiera avtal i avtalsförteckningen. Utifrån det som framkommer av analyserna initierar inköpskontoret en dialog med berörd förvaltning för att diskutera eventuella avvikelser. Det beskrivs att det vanligtvis handlar om att det finns avtal som inte är inlagd i kommunens marknadsplats. Av intervju framgår vidare att det pågår ett arbete med att implementera ett inköpsanalyssystem. Syftet är att inköpsanalyssystemet ska kunna fånga in avvikelser kring inköp på förvaltningarna automatiskt.

Infrastruktur- och servicenämnden har beslutat att inkludera en risk avseende direktupphandlingar i sin internkontrollplan för 2024<sup>7</sup>. Kontrollmomentet syftar till att stärka den interna kontrollen avseende direktupphandlingar. Riskerna som avses kring direktupphandling är ekonomiska förluster, minskat förtroende för kommunen och risker för otillåten påverkan och korruption. Kontrollen består av ett antal stickprov planeras i förvaltningens samtliga verksamheter. Utfallet av stickproven ska redovisas i samband med delårsrapporteringen samt vid årsbokslutet. Av intervju framgår att det avser cirka 50 stickprov.

### 3.2.5 Bedömning

**Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns systematiska kontroller som syftar till att direktupphandlingsgränsen inte överskrids för kommunen.**

Vår bedömning baseras på att inköp över 100 tkr genomförs av inköpskontoret som ingår inom kommunstyrelsens verksamhetsområde, vilket vi bedömer främjar efterlevnaden till styrande dokument. Vi anser därutöver att inköpsrapporterna skapar möjligheter till att fånga in avvikelser och risker kring inköp i verksamheterna. Vi anser även att infrastruktur- och servicenämndens egenkontroller som genomförs inom ramen för internkontrollplan 2024 minskar risken för avvikelser uppstår på längre sikt.

Därutöver konstaterar vi att det inte finns en samstämmighet mellan de inledande texterna för kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden gällande verkställighetsbeslut samt att riktlinjer för direktupphandling inte har beslutats av kommunstyrelsen, vilket behandlas i avsnitt 3.4. Vi bedömer att det är av vikt att det finns en samstämmighet i beskrivningen av väsentliga begrepp inom området. Utifrån kommunstyrelsens ledande och samordnande roll bedömer vi att kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för frågan.

## 3.3 Stickprovskontroll

För att bedöma den interna kontrollen i inköpsverksamheten avseende direktupphandlingar har vi genomfört en stickprovskontroll.

Inledningsvis har vi begärt ut en förteckning över leverantörsfakturer för tidsperioden 2023-06-01 till 2024-05-31. Inköp under 100 tkr och över 800 tkr har exkluderats. Även

---

<sup>7</sup> Infrastruktur- och servicenämnden 2023-12-21, § 161

inköp som vid översiktlig granskning kunde konstateras inte omfattas av LOU:s regelverk exkluderades.

I erhållen leverantörsreskontra identifierades 168 leverantörsfakturer/inköp som gjorts på uppdrag av kommunstyrelsen eller stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämnden och som inte identifierats i erhållen avtalsförteckning.

Efter en skriftlig avstämning med inköpskontoret exkluderades 133 leverantörsfakturer då det visat sig att leverantören haft avtal med kommunen för den specifika tjänsten/varan, trots att dessa inte framkommit av erhållen avtalsförteckning.

Totalt valdes 32 ut för en fördjupad granskning, varav tio avsåg kommunstyrelsen och 22 avsåg stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämnden.

Följande granskningsprogram har använts i samband med kontrollen:

- 1) Om fakturabelopp överensstämmer med leverantörreskontra
- 2) Om dokumentation har upprättats i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer
- 3) Om konkurrensutsättning genomförts
- 4) Om den som genomfört inköpet har behörighet till detta
- 5) Om fakturan är attesterad av korrekt person
- 6) Om beslut som fattats med delegation delgetts nämnden

För att kunna genomföra ovanstående kontroller har vi efterfrågat följande underlag från inköpskontoret:

- Leverantörsfaktura, inkl. samtliga tillhörande bilagor.
- Underlag som tydliggör att konkurrensutsättning genomförts.
- Dokumentation som upprättats i enlighet med LOU utifrån kravet på dokumentation vid inköp som överskrider 100 tkr.
- Attestordning.
- En skärmbild (eller motsvarande) från systemet som visar vem som attesterat fakturan.
- Underlag som tydliggör delgivning av delegationsbeslut till respektive nämnd.

Vid insamling av underlag från verksamheterna har inköpskontoret uppmärksammat att fem av inköpen inom kommunstyrelsens verksamhetsområde inte omfattades av LOU:s regelverk. I samband med detta framkom även att fyra av inköpen inom stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämndens område var avrop på befintliga avtal. Det framgick även att tre av inköpen inte omfattades av LOU:s regelverk.

Vid faktakontroll av genomförd stickprovskontroll framgick att ytterligare två inköp inom stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämndens område omfattades av befintliga avtal, varav de exkluderades från urvalet.

Totalt har arton inköp granskats utifrån ovanstående granskningsprogram, varav fem avsåg kommunstyrelsen och tretton avsåg stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämnden. Ett av inköpen genomförda inom kommunstyrelsens område samt fyra inom stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämnden bedömer kommunen inte omfattas av LOU:s regelverk. Vi delar inte denna bedömning.

Vid kontrollpunkt 1 i granskningsprogrammet, om fakturabelopp överensstämmer med leverantörreskontra, noterar vi att beloppet i samtliga fakturor överensstämmer med det som anges i leverantörreskontran.

Vi har inte erhållit underlag för något inköp som gör det möjligt att genomföra kontrollpunkt 2, om dokumentation har upprättats i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer. I och med att vi inte erhållit sådana underlag är det inte heller möjligt att genomföra kontrollpunkt 3 eller 4. Det vill säga om konkurrensutsättning genomförts samt om den som genomfört inköpet har behörighet till detta. Undantag för detta är ett inköp inom stadsbyggnadsnämnden/infrastruktur- och servicenämndens område då sparade mejl påvisar att konkurrensutsättning genomförts.

Vid intervju framgår att inköp som överstiger 100 tkr ska genomföras av inköpskontoret. Genomför inköpskontoret en direktupphandling ska processen dokumenteras i kommunens inköpsdatabas. Detta har inte skett vid något av inköpen i genomfört stickprov. Det har av representanter från kommunstyrelsen angetts att det inte finns någon tydlig anledning till att processen inte har efterlevts i dessa fall.

För kontrollpunkt 5, om fakturan är attesterad av korrekt person, har vi inte identifierat några avvikelser.

Gällande kontrollpunkt 6, om beslut som fattats med delegation har delgetts nämnden, framgår det vid intervju att direktupphandlingar som dokumenteras i kommunens inköpsdatabas alltid delges till styrelse/nämnd. I och med att inköpen som gjorts inom kommunstyrelsens verksamhet inte har registrerats i inköpsdatabasen har de inte delgivits kommunstyrelsen. I och med att direktupphandling inte angivits som ett delegationsbeslut i infrastruktur- och servicenämnden/stadsbyggnadsnämndens delegationsordning har beslut om direktupphandling inte delgivits nämnden som delegationsärenden. Vi har inte erhållit underlag som påvisar att inköpen delgivits nämnden.

I faktakontrollen framförs det av infrastruktur- och servicenämnden att nämnden behandlat 1 794 fakturor över 100 tkr under den tidsperiod som stickprovet avsåg, varav 13 granskades. De granskade fakturorna avsåg 2 658 tkr.

### 3.3.1 Bedömning

**Vår bedömning är att direktupphandlingar delvis genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument.**

Vår bedömning baseras på att vi, inom ramen för vårt stickprov, identifierat ett flertal direktupphandlingar över 100 tkr där det inte finns dokumentation enligt gällande lagstiftning och interna styrdokument. Dock är inte förekomsten särskilt stor i relation till samtliga inköp över 100 tkr som genomförs inom kommunstyrelsens och infrastruktur- och servicenämndens verksamhetsområde.

**Vår bedömning är att delegationsbeslut delvis anmäls till kommunstyrelsen enligt delegationsordningen. Avseende infrastruktur- och servicenämnden har det inte varit möjligt att genomföra någon kontroll av anmälda delegationsbeslut då delegationsordningen inom innevarande tid saknat beslutspunkt gällande direktupphandling.**

Vår bedömning baseras på att det framgår av vårt stickprov att det genomförts direktupphandlingar över 100 tkr inom kommunstyrelsens förvaltning som inte anmäls till kommunstyrelsen, då inköpen inte genomförts i inköpssystemet. Vi har inte gjort några säkra iakttagelser kring vad detta beror på.

Med anledning av att direktupphandlingar inte omfattats av infrastruktur- och servicenämndens delegationsordning förrän oktober 2024 har samtliga direktupphandlingar inom nämndens verksamhetsområde i stickprovskontrollen betraktats som verkställighetsbeslut. Därmed har direktupphandlingarna inte anmälts till nämnden som ett delegationsbeslut. Med anledning av detta har vi inte kunnat bedöma revisionsfrågan.

Vi vill dock återigen påtala vikten att upphandlingar som genomförs på delegation anmälas till ansvarig styrelse/nämnd. Detta då upphandlingsområdet är allmänt exponerat för risker för mutor och oegentligheter. Syftet med att anmäla delegationen till ansvarig nämnd är att skapa en tydligare kontrollfunktion för behörighet och en ökad insyn, men även för att minska risken för att inköp genomförs som ett resultat av eller med koppling till en otillbörlig förmån.

## 3.4 Uppföljning av rekommendationer

### 3.4.1 Kommunstyrelsen

Vid den tidigare revisionsgranskningen som genomfördes 2022 lämnades ett flertal rekommendationer till både kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden. Nedan redogörs för lämnade rekommendationer till kommunstyrelsen och ett sammanfattat svar från kommunstyrelsen 2023:

- Besluta om riktlinjen Hållbara Inköp/Riktlinjer för direktupphandling i enlighet gällande lagkrav (19 a kap.15§ LOU).
- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställa att ett systematiskt arbete sker så att direktupphandlingsgränsen inte överskrids för kommunen (inköpsmyndigheten).
- Stärka den interna kontrollen avseende direktupphandlingar.
- Se över utbildningsbehovet avseende regler för direktupphandling samt säkerställ att samtliga berörda medarbetare, nyanställda såsom anställda sedan en längre tid tillbaka, genomför utbildningen.

- Tillse att de utbildningsinsatser som omfattar oegentligheter, mutor och jäv även ska ges till förtroendevalda.

Kommunstyrelsen har lämnat ett yttrande till revisionsgranskningen i juni 2023<sup>8</sup>.

Som tidigare nämnt noterar vi att riktlinjer för hållbara inköp inte reviderats sedan tidigare genomförd granskning. Av kommunstyrelsens yttrande till föregående granskning framgår att policy och riktlinje ska ses över. Det beskrivs även att riktlinjen för styrande dokument i kommunen<sup>9</sup> anger att kommunövergripande riktlinjer beslutas av kommundirektören. Med anledning av detta är inte riktlinjen fastställd av styrelsen.

Inom ramen för denna gransknings stickprovskontroll kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte tillsett att samtliga delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning. Vi har identifierat ett flertal direktupphandlingar över 100 tkr som, enligt uppgift från kommunen, inte återrapporterats till styrelsen. Av kommunstyrelsens yttrande framgår att det är respektive delegat som är ansvarig för att rapportera beslut om direktupphandling till respektive nämnd i enlighet med gällande delegationsordning. I de fall inköpskontoret utför upphandlingar till separata förvaltningar skrivs dock själva delegationsbeslutet av inköpskontoret.

Sedan den tidigare granskningens genomförande har kommunen implementerat ett nytt arbetssätt med inköpsrapporter i syfte att stärka kontrollen av inköp i kommunen. Kommunstyrelsen har även, som tidigare nämnt, ändrat roll- och ansvarsfördelningen kring direktupphandlingar. Numera ska samtliga direktupphandlingar över 100 tkr genomföras av inköpskontoret. Av kommunstyrelsens yttrande framgår att inköpsanalyserna möjliggör för inköpskontoret att följa upp i efterhand. Det beskrivs att verksamheterna måste ta ett eget ansvar och planera sina inköp väl och synliggöra sina behov i god tid för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.

Av kommunstyrelsens yttrande framgår att inköpskontoret erbjuder utbildningsinsatser till verksamheter där behov finns. Det beskrivs även att det finns e-utbildningar i utbildningsportalen samt styrande dokument kopplat till inköp, korruption och mutor. Dock understryks att det är ett chefsansvar att tillse att utbildningar genomförs och att de styrande dokumenten är kända för såväl gamla som nya medarbetare. Vi har noterat att det erbjuds ett flertal kompetensutvecklande insatser med bäring på inköp och upphandling. Vi har även noterat att det finns krav på utbildning för att bli en behörig beställare. Dock finns det inga krav på löpande genomförande av utbildning eller andra kompetensutvecklande insatser.

Avseende förtroendevalda framgår det av intervju att utbildning kan genomföras vid begäran samt att det finns framtagna e-utbildningar som är tillgängliga för förtroendevalda i kommunen.

Vi har inte tagit del av uppgifter som visar på att det genomförts utvärderingar av genomförda åtgärder i syfte att säkerställa att de haft avsedd effekt.

<sup>8</sup> Kommunstyrelsen 2023-06-05, § 194

<sup>9</sup> Kommunstyrelsen 2018-04-09, § 119



### 3.4.2 Infrastruktur- och servicenämnden

Vid den tidigare revisionsgranskningen från 2022 lämnades följande rekommendationer till stadsbyggnadsnämnden:

- Stärka den interna kontrollen avseende direktupphandlingar.
- Se över distinktionen mellan delegations- och verkställighetsbeslut inom upphandlingsområdet så att detta sker i enlighet med kommunallagens bestämmelser.
- Efter översynen (se ovan), tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Se över utbildningsbehovet avseende regler för direktupphandling samt säkerställ att samtliga berörda medarbetare, nyanställda såsom anställda sedan en längre tid tillbaka, genomför utbildningen.

Stadsbyggnadsnämnden har lämnat ett yttrande till revisionsgranskningen i maj 2023<sup>10</sup>.

Av nämndens yttrande framgår att den interna kontrollen avseende direktupphandlingar ska stärkas genom att tillföra ett kontrollmoment avseende direktupphandlingar i arbetet med internkontroll plan 2024. Vi har noterat att kontrollmomenten avser en egenkontroll som ska omfatta nämndens samtliga verksamheter.

Avseende distinktionen mellan delegationsbeslut och verkställighetsbeslut anför nämnden i sitt yttrande att detta ska ses över i samband med beslut om ny/reviderad delegationsordning under hösten 2023. Vi har noterat att beslut om direktupphandlingar inte behandlades i den reviderade delegationsordningen från 2023. Dock framgick det av den reviderade delegationsordningen från oktober 2024. Vi noterar att kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden har olika definitioner av delegationsbeslut och verkställighet i sina respektive delegationsordningar. Därtill framgår av den inledande texten till delegationsordningen att beslut gällande den löpande driften är verkställighet.

Nämnden framför i sitt yttrande att utbildningar med berörda medarbetare skulle genomföras under våren 2023. Vi noterar att det sker obligatoriska utbildningar i kommunen inom området och det är chefs ansvar att säkerställa att medarbetare genomför utbildningar. Vid faktakontrollen framförs att utbildningarna som yttrandet avser är inköps-nytt. Det uppges att samtliga behöriga beställare ska genomfört utbildning.

Vi har inte tagit del av uppgifter som visar på att det genomförts utvärderingar av genomförda åtgärder i syfte att säkerställa att de haft avsedd effekt.

---

<sup>10</sup> Stadsbyggnadsnämnden 2023-05-25, § 70

### 3.4.3 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämndens inte följt upp att vidtagna åtgärder efterlevs och fått avsedd effekt.**

Vi kan konstatera att det genomförts ett flertal förändringar i kommunens arbetssätt med direktupphandlingar sedan den tidigare granskningen, vilka vi bedömer som positiva. Vi har dock inte tagit del av uppgifter som visar på att det genomförts utvärderingar av genomförda åtgärder i syfte att säkerställa att de haft avsedd effekt.

Av styrelsens och nämndens yttrande framgår att ett flertal åtgärder ska vidtas med anledning av de rekommendationer som lämnades. Det saknas åtgärder för samtliga rekommendationer och de åtgärder som anges saknar datum för uppföljning, vilket vi bedömer som en brist.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen inte antagit riktlinjer för direktupphandling utefter vad som anges i 19 a kap. 15 § LOU. En upphandlande myndighet ska fastställa riktlinjer för direktupphandlingar. Dock är det möjligt att fastställa styrande dokument för övriga inköp på förvaltningsnivå. Vi anser dock inte att det är ändamålsenligt att utarbeta två skilda styrande dokument inom området.

Genom vårt stickprov kan vi konstatera att det genomförts direktupphandlingar som inte dokumenterats enligt gällande lagstiftning och interna styrdokument. Det har även genomförts direktupphandlingar som inte anmälts till styrelse/nämnd.

Därutöver finns det inte en samsyn mellan kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden avseende vad verkställighet. Vi finner att det är av vikt att det råder en samstämmighet i detta inom kommunen.

## 4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att följa upp slutsats och rekommendationer i den tidigare genomförda granskningen samt att bedöma om kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och infrastruktur- och servicenämnden inte helt tillfredsställande har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av direktupphandlingar.**

Vi kan konstatera att det vidtagits ett flertal åtgärder sedan den tidigare genomförda granskningen 2022 i syfte att stärka den interna kontrollen kopplat till direktupphandlingar. Till exempel ska samtliga inköp över 100 tkr genomföras av kommunstyrelsens förvaltning.

Vi kan konstatera att det inte finns en samstämmighet mellan kommunstyrelsens och infrastruktur- och servicenämndens definition av verkställighet i respektive delegationsordning. Vidare saknas det även politiskt fastställda riktlinjer för direktupphandlingar.

Inom ramen för vårt stickprov har vi identifierat ett flertal avvikelser i genomförda direktupphandlingar.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Besluta om riktlinjer för direktupphandling i enlighet gällande lagkrav (19 a kap. 15 § LOU).
- Fastställa ramar för styrning genom att tydliggöra verkställighet.
- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställ efterlevnad till krav på dokumentation kopplat till direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument.
- Säkerställ att åtgärder som beslutas till följd av revisionens rekommendationer medför önskad effekt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi infrastruktur- och servicenämnden att:

- Tillse att delegationsbeslut rapporteras i enlighet med gällande delegationsordning.
- Säkerställ att åtgärder som beslutas till följd av revisionens rekommendationer medför önskad effekt.



Luleå kommun  
Uppföljande granskning av direktupphandling

2024-12-17

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Maria Wiksten  
*Verksamhetsrevisor*

Liam Aildén  
*Verksamhetsrevisor*

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.