Granskning av användandet av konsulttjänster

Rapport

Växjö kommun
Växjö Fastighetsförvaltning AB (Vöfab)

2026–09–25

Antal sidor: 21

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Sammanfattning 3

2 Bakgrund 5

3 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning 5

3.1 Avgränsning 5

4 Revisionskriterier 6

5 Metod 6

6 Resultat av granskningen 7

6.1 organisation 7

6.2 styrande dokument för användning och anlitande av konsulter 7

6.2.1 Policy och riktlinjer 7
6.2.2 Delegationsordningar 9
6.2.3 Attestförteckningar 10
6.2.4 Iakttagelser från intervjuer 10
6.2.5 Bedömning 11

6.3 arbetssätt för inköp och uppföljning av konsulttjänster 11

6.3.1 Gemensamma faktorer 16
6.3.2 Behovsanalys 16
6.3.3 Uppföljning av konsultinköp 16
6.3.4 Jäv och välfärdsbrottslighet 17
6.3.5 Ytterligare iakttagelser från intervjuer 17
6.3.6 Bedömning 18

7 Samlad bedömning och rekommendationer 21

1 SAMMANFATTNING

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

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab[1] har en tillräcklig intern kontroll avseende inköp av konsulttjänster.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden samt Vöfab endast delvis säkerställer att inköp av konsulttjänster sker med beaktande av tillräcklig intern kontroll.

Granskningen visar att kommunen har en grundläggande styrning och kontroll av inköp av konsulttjänster genom de generella styrande dokument som reglerar inköp och upphandling. Dessa dokument tydliggör bland annat ansvarsfördelning, beslutsbefogenheter, dokumentationskrav och former för direktupphandling. Intervjuerna visar också att verksamheterna i huvudsak uppfattar den befintliga styrningen samt stödet från upphandlingsenheten som ändamålsenliga.

Samtidigt saknas en särskild styrning av kommunens användning av konsulter. Det finns ingen politiskt beslutad inriktning eller strategi som anger när kommunen bör använda extern konsultkompetens respektive utveckla eller utnyttja intern kompetens. Intervjuerna visar visserligen att det finns en relativt gemensam syn på att konsulter är motiverade när specialistkompetens eller tillfällig kapacitet behövs och när det inte är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att upprätthålla motsvarande kompetens internt. Bedömningarna görs dock huvudsakligen inom respektive verksamhet och inom ramen för tilldelad budget.

Granskningen visar vidare att behovsanalysen inför konsultinköp inte är tillräckligt formaliserad. Behovsanalyser dokumenteras endast i ett fåtal ärenden, och intervjuerna ger bilden att systematiska behovsanalyser sällan genomförs, särskilt vid mindre komplexa behov.

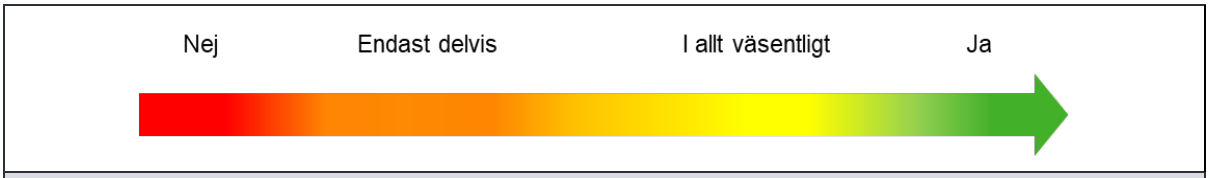
Uppföljning av konsultuppdrag sker i regel genom löpande dialog med leverantörerna, och omfattningen av uppföljningen anpassas efter uppdragets karaktär. Däremot saknas krav på dokumentation av uppföljningen, och den genomförs inte utifrån ett samlat perspektiv på omfattningen av kommunens konsultanvändning.

Stickprovsgranskningen visar dessutom brister i efterlevnaden av befintliga regler. Det gäller bland annat dokumentation av direktupphandlingar, anmälan till upphandlingsfunktionen samt tillämpning av korrekt delegation. Granskningen visar även brister i

[1] Växjö Fastighetsförvaltning AB

fakturaunderlagens kvalitet och i specifikationen av levererade tjänster, vilket försvårar kontrollen av att faktureringen överensstämmer med avtalade villkor.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfrågorna.



Revisionsfråga	Bedömning
Finns styrande dokument som reglerar användningen av konsulter?	I allt väsentligt
Är det reglerat vem i organisationen som får fatta beslut om att anlita konsulter?	I allt väsentligt
Finns en tydlig strategi för köp av konsulter för nämndens verksamheter utifrån en behovsanalys?	Nej
Följs omfattningen av olika konsultinköp upp så att ramavtal upphandlas vid behov?	Endast delvis
Säkerställs att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll	Endast delvis

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Överväga att ta fram en kommungemensam styrning för konsultanvändning.
- Komplettera styrdokumenten med tydlig vägledning för hur risker kopplade till välfärdsbrottslighet ska identifieras, bedömas och hanteras vid inköp och upphandling.
- Förtydliga i styrdokument och rutiner hur jävsfrågor ska hanteras och dokumenteras i samband med inköp och upphandling.

Vi rekommenderar **kommunstyrelsen**, **samhällsbyggnadsnämnden** och **Vöfab** att:

- Stärka uppföljningen av konsultanvändningen.

Vi rekommenderar **samhällsbyggnadsnämnden** att:

- Säkerställa att direktupphandlingar över 100 tkr dokumenteras.
- Säkerställa att inköpsbeslut fattas i enlighet med delegationsordningen.

Vi rekommenderar **Vöfab** att:

- Säkerställa att attestförteckningen innehåller övre beloppsgränser och tydliggör vem som har attesträtt.

2 BAKGRUND

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

De kommunala verksamheterna köper årligen konsulttjänster för omfattande belopp. Användningen av konsulter ställer krav på verksamheterna som beställare och mottagare av de tjänster som konsulterna levererar eftersom fel beslut kan bli kostsamma och leda till konsekvenser för kommunen som är svåra att överblicka. Det är viktigt att ta ett strategiskt grepp om upphandling och inköp av konsulttjänster, bland annat genom att analysera och planera sina kompetensbehov.

Det är av vikt att inköp av konsulter sker med beaktande av god intern kontroll för att säkerställa att användandet är väl motiverat utifrån god ekonomisk hushållning. I syftet ingår att bedöma om uppdrag är tydligt formulerade och om avstämning/uppföljning sker av utfört arbete.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab har en tillräcklig intern kontroll avseende inköp av konsulttjänster. Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Finns styrande dokument som reglerar användningen av konsulter?
- Är det reglerat vem i organisationen som får fatta beslut om att anlita konsulter?
- Finns en tydlig strategi för köp av konsulter för nämndens verksamheter utifrån en behovsanalys?
- Följs omfattningen av olika konsultinköp upp så att ramavtal upphandlas vid behov?
- Säkerställs att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen avgränsas till verksamhetsår 2025 och avser kostnader som redovisas inom kontoklass 745 och konto 75110. Granskningen omfattar inte kommunstyrelsens och nämndernas arbete att ersätta inhyrd personal genom anställning, d v s rekryteringsprocessen.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Aktiebolagslagen 8 kap. 4 §
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LoU)
- Reglementen för kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, Vöfab
- Bolagsordning Vöfab
- Ägardirektiv Vöfab

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av policys, riktlinjer, rutiner, anvisningar avseende inköp och upphandling. Vidare har vi sett över styrande dokument såsom reglementen, bolagsordning, ägardirektiv, VD-instruktion, delegationsordningar och attestförteckningar.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, samhällsbyggnadsnämndens presidium, bolagsstyrelse för Vöfab, kommunchef, chef för samhällsbyggnadsförvaltningen, VD för Vöfab, upphandlingschef samt ansvariga upphandlare för kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden samt Vöfab.
- Stickprovsvisa kontroller av inköpta konsulttjänster för kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab mot beslut, avtal, upphandlingsdokumentation. För respektive nämnd/bolag har totalt 10 stickprov genomförts.

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



Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 ORGANISATION

Växjö kommuns upphandlingsenhet är organiserad under kommunledningsförvaltningen och ekonomiavdelningen. Upphandlingsenheten ansvarar för inköp och upphandlingar för kommunens samtliga verksamheter och bolag. Enheten leds av en upphandlingschef och vid tidpunkten för granskningen arbetar totalt fjorton upphandlare där. Upphandlarna arbetar riktat mot förvaltningar och bolag. Kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab har dedikerade upphandlare som i huvudsak arbetar med upphandlingar för respektive nämnd och bolag.

6.2 STYRANDE DOKUMENT FÖR ANVÄNDNING OCH ANLITANDE AV KONSULTER

6.2.1 Policy och riktlinjer

Kommunen har inga specifika riktlinjer som specifikt reglerar köp av konsulttjänster. Att anlita konsulter är dock att betrakta som inköp och ska genomföras i enlighet med kommunens styrande och stödjande dokument för inköp och upphandling, samt i enlighet med lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LoU.

I kommunen finns flertalet styrande dokument som avser inköps- och upphandlingsområdet och som därmed är tillämpbara vid inköp av konsulttjänster vilka presenteras nedan.

Policy för upphandling och inköp[2]

Policyn för upphandling och inköp reglerar ramarna för samtliga upphandlingar och inköp som görs inom kommunkoncernen. Policyn tydliggör att samtliga inköp och upphandlingar ska utgå från ett hållbarhetsperspektiv vilket betyder att de ska vara socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbara. Detta ska ske genom att pröva om det finns alternativa lösningar till inköpet, om behovet kan tillgodoses på annat sätt eller om det kan minskas genom förändrade arbetssätt.

Chefer ansvarar för att gällande lagstiftning, kommunens policys, riktlinjer och rutiner inom området efterlevs. Kommunstyrelsens organisations- och personalutskott, kommunchef, förvaltningschef och VD för de kommunala bolagen ansvarar för samordning av upphandlingar och att dessa sker i enlighet med gällande delegationsordning och/eller VD-instruktion. Nämnder, styrelse och direktioner ansvarar för upphandlingar inom sina respektive ansvarsområden och att beslut fattas enligt gällande delegationsordning.

Före varje inköp eller upphandling ska en kontroll genomföras för att säkerställa om det finns ett gällande avtal. Vid förekomst av avtal ska dessa användas och för att säkerställa att rätt avtal tillämpas ska uppföljning ske regelbundet.

Vidare framgår av policyn att koncernen har en uppförandekod för leverantörer som reglerar vilka minimumkrav som kommunen har på leverantörer vid upphandlingar. Kraven

[2] Policy för upphandling och inköp fastställd av fullmäktige 2022-02-15

innebär att leverantören ska följa lagar och konventioner, agera etiskt, bedriva verksamheten utifrån ett miljöperspektiv, ha god arbetsmiljö och sociala villkor samt ha god affärsetik. Uppförandekoden ska användas vid samtliga upphandlingar med ett värde över 100 tusen kronor (tkr).

Riktlinjer för direktupphandling[3]

Av riktlinjen framgår att direktupphandling kan användas i undantagsfall och alltid i samråd med upphandlingsenheten eller motsvarande funktion i bolagen. Beslut om direktupphandling ska ske enligt gällande delegationsordning eller VD-instruktion. I Vöfabs **instruktion för verkställande direktör[4]** framgår att det är VD som ansvarar för att fatta beslut om upphandlingar.

Vidare i riktlinjen tydliggörs att direktupphandling inte får genomföras vid följande omständigheter:

- Om det finns befintliga avtal
- Om det samlade värdet överstiger direktupphandlingsgränsen
- Om andra delar av kommunen, bolaget eller förbundet har likartat behov och tillsammans överstiger direktupphandlingsgränsen

Av riktlinjerna framgår inte direktupphandlingsgränsen, den hänvisar i stället till Upphandlingsmyndighetens hemsida. Vidare framgår av riktlinjerna att inköp som är återkommande ska summeras och om gränsen för en direktupphandling överskrids ska en upphandling genomföras. Samtliga direktupphandlingar över 10 000 kronor ska anmälas till berörd upphandlingsfunktion.

Genomförandet ska ske enligt följande steg:

1. Skapa förfrågningsunderlag med ställda krav och beskriv hur direktupphandlingen ska utvärderas.
2. Skicka förfrågan med ställda krav till tänkbara leverantörer eller kontakta upphandlingsenheten eller motsvarande funktion i bolag som är behjälpliga med att annonsera direktupphandlingen. Om direktupphandlingens värde överstiger 100 000 kronor ska förfrågan skickas till minst tre leverantörer och uppförandekoden för leverantörer ska bifogas.
3. All kommunikation med anbudslämnare ska ske genom systemstöd eller via mejl.

- Val av leverantör ska ske utifrån den som på bästa sätt uppfyller krav/kriterier enligt förfrågan.
- Avtal beställs eller tecknas i enlighet med delegationsordning och sker via systemstöd eller mejl. Direktupphandlingar som överstiger 10 000 kronor ska ske genom en skriftlig beställning/avtal.

Nedan har vi gjort en sammanfattning kring vad som framgår avseende beloppsgränser:

[3] Riktlinjer för direktupphandling, fastställd av kommunstyrelsen 2022-02-01
[4] VD-instruktion Vöfab, fastställd 2023-01-18

Direktupphandlingar som överstiger 10 tkr

- ska ske genom en skriftlig beställning/avtal
- anmälas till berörd upphandlingsfunktion

Direktupphandlingar som överstiger 100 tkr

- Förfrågan ska skickas till minst tre leverantörer
- Uppförandekoden för leverantörer ska bifogas
- Upphandlingsprocessen ska dokumenteras

Direktupphandlingar ska dokumenteras i ett systemstöd eller genom en specifik blankett för direktupphandling[5]. Systemstödet har en särskild direktupphandlingsmodul. I avstämning med upphandlingsenheten framgår att nuvarande systemstöd kommer fasas ut under hösten 2026 och ersättas med ett nytt, kallat e-Avrop. All dokumentation som avser beslut om genomförande, dokumentation av direktupphandling och beställning/avtal ska diarieföras alternativt sparas på likvärdigt sätt.

6.2.2 Delegationsordningar

Kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har delegationsordningar där inköp och upphandling ingår. Delegationsordningarna innehåller ingen delegation specifikt för konsultrelaterade inköp.

Kommunstyrelsens delegationsordning[6] anger att vid upphandlingar som berör mer än en nämnd har kommunchefen delegation att besluta om tilldelning och teckna upphandlingsavtal upp till 70 prisbasbelopp. Kommunstyrelsens organisations- och personalutskott kan godkänna inriktning, kriterier och grunder för kommungemensamma upphandlingar upp till 70 prisbasbelopp, i dessa upphandlingsärenden har kommunchef delegation att besluta om tilldelning och teckna avtal. Kommunchefen har även delegation att häva en upphandling eller säga upp avtal.

Vid upphandling inom kommunstyrelsens verksamhetsområde anges att kommunchefen har delegation att besluta om upphandling utanför ramavtal och inom beslutad budget för ett prisbasbelopp om max 25. Vid beslut över 25 prisbasbelopp är det kommunstyrelsens arbetsutskott eller kommunstyrelsens organisations- och personalutskott som ska fatta beslut. Kommunchefen har delegation att avbryta upphandling eller säga upp avtal oavsett prisbasbelopp.

Kommunstyrelsen har beslutat om en **vidaredelegationsordning för kommunchefen[7]** som anger att upphandlingschefen har delegation i samma ärenden vad gäller upphandlingar som berör mer än en nämnd. Inom kommunstyrelsens verksamhetsområde är det chefer med budgetansvar som har delegation om beslut upp till 5 prisbasbelopp. Samma chefer har även delegation att avbryta upphandling eller säga upp avtal oavsett prisbasbelopp.

[5] Blankett för dokumentation av direktupphandlingar
[6] Delegationsordning för kommunstyrelsen, fastställd 2025-12-02
[7] Kommunchefens vidaredelegationsordning för kommunstyrelsen, fastställd 2025-12-02

Av **samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning**[8] framgår att beslut om upphandling och anskaffning av varor och tjänster utanför ramavtal och inom ramen för beslutad budget får ske av förvaltningschef vid beslut upp till 10 miljoner kronor. Upp till ett prisbasbelopp utanför avtal bedöms vara verkställighet.

VD för Vöfab har beslutat om **riktlinjer för upphandling och inköp med befogenhets- och attestinstruktion**[9] som i en särskild bilaga[10] reglerar vem inom bolaget som kan genomföra inköp och upphandlingar enligt delegation av beställningsrätter. Av riktlinjen framgår att ”inköp endast kan genomföras av de, enligt förteckningen för delegation av beställningsrätter, utsedda personer inom respektive del. Detta vad gäller avrop från befintliga ramavtal inom ramen för årets budget avseende drift och investeringar”. Bilagan återger samtliga roller med beställarfunktion och respektive maxbelopp.

6.2.3 Attestförteckningar

Kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab har aktuella attestordningar. Attestordningen anger vem som har rätt att godkänna (attestera) olika typer av utgifter, fakturor och ekonomiska beslut med syfte att säkerställa att ekonomiska transaktioner utförs på ett korrekt, transparent och kontrollerat sätt.

För kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens attestförteckning finns reglerat maxbelopp för attest. Vöfab har VD och projektchef obegränsat belopp vid attest. Vidare finns för Vöfab en riktlinje innehållande attestinstruktion där det framgår vad attest innebär och hur hantering ska gå till. Den tydliggör även att beställningar och upphandlingar ska ske enligt Växjö kommunkoncerns policy för upphandling och inköp samt riktlinjerna för direktupphandling.

6.2.4 Iakttagelser från intervjuer

I intervjuer med representanter från förvaltningarna och bolaget framhålls att styrdokumentationen som finns enligt deras uppfattning är ändamålsenlig och att det inte bedöms vara nödvändigt med en specifik riktlinje för konsultköp.

Vidare nämns i intervjuer med tjänstepersoner från samhällsbyggnadsförvaltningen och Vöfab att de generellt är nöjda med det stöd och vägledning som upphandlingsenheten tillhandahåller. Det framhålls dock att enheten inte alltid har möjlighet att ge stöd i den omfattning som verksamheterna önskar.

Vid intervju med representant från upphandlingsenheten framkommer att förvaltningarna anmäler sitt behov via en e-tjänst. Upphandlingschefen och ansvarig upphandlare har veckovisa avstämningar där inkomna ärenden gås igenom och där en bedömning görs av huruvida inköpet kan genomföras inom ramen för kommunens konsultmäklaravtal. Om inte ska direktupphandling ske. Det förekommer att direktupphandlingar genomförs utan

[8] Delegationsordning för samhällsbyggnadsnämnden, fastställd 2023-01-02
[9] Riktlinjer för upphandling och inköp med befogenhets- och attestinstruktion, fastställd 2023-01-26
[10] Bilaga 1: till riktlinjer för upphandling och inköp med befogenhets- och attestinstruktion, fastställd 2026-02-05

upphandlingsenhetens kännedom, trots att detta regleras i riktlinjerna för direktupphandling.

6.2.5 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** finns styrande dokument som reglerar användningen av konsulter.

Vi grundar vår bedömning på att det finns styrande dokument avseende inköp och upphandling. Av dokumentationen framgår ansvar, beloppsgränser, vilka krav som ställs gällande dokumentation och grundläggande principer för hur inköp ska genomföras. Vi konstaterar dock att det inte finns särskild styrning avseende konsultinköp. Vi bedömer att särskild styrning för konsultinköp kan säkerställa att verksamheten först prövar om behov kan lösas med egen personal, omprioriteringar eller kompetensutveckling innan konsulter anlitas. Styrningen kan också minska risken för konsultberoende genom att tydliggöra att konsultinsatser ska vara tillfälliga och att kunskap ska överföras till den egna organisationen.

Vidare kan den klargöra roller och ansvar vid beslut om konsultinköp, skapa bättre förutsättningar för uppföljning av nyttan med konsultinsatser samt ge ledningen ökad kontroll över den samlade användningen och kostnaderna för konsulter. Därutöver kan en sådan styrning bidra till en mer strategisk kompetensförsörjning genom att synliggöra om konsultinköp används för tillfälliga behov eller för att täcka mer långsiktiga kompetensbrister.

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** är reglerat vem i organisationen som får fatta beslut om att anlita konsulter.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämndens delegationsordningar reglerar vem som har befogenhet att fatta beslut om inköp och över beloppsgräns. För styrelsen, nämnden och bolaget finns även en upphandlare som arbetar riktat mot respektive verksamhet som fungerar som stöd i området.

Däremot konstaterar vi att det i Vöfabs attestförteckning medger obegränsad attest för VD och projektchef. Vidare framgår inte tydligt vem som innehar attesträtt, då förteckningen endast anger tjänstepersonens roll och är inte riktad mot specifik person.

6.3 ARBETSSÄTT FÖR INKÖP OCH UPPFÖLJNING AV KONSULTTJÄNSTER

Från och med den 1 januari 2026 uppgår tröskelvärdet för direktupphandling till 700 tkr. Direktupphandling får därmed användas när det uppskattade värdet understiger detta

belopp. Om värdet överstiger tröskelvärdet 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 upphandlingen[11].

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 kontrollmål[12]:

- Beslutet om att köpa en konsulttjänst är fattat av behörig tjänsteperson
- Uppdraget till konsulten är dokumenterat i ett avtal
- Konsultens leverans följs upp och dokumenteras avseende pris, tidplan, leverans och kvalitet
- Jävsfrågan hanteras
- Risken för välfärdsbrottslighet beaktas

Tabellerna nedan redovisar resultatet av stickprovet för kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab. Kontrollpunkterna har valts ut för att på ett jämförbart sätt bedöma om inköp och upphandlingar genomförts i enlighet med gällande lagstiftning samt kommunens policys och riktlinjer. För respektive nämnd/bolag har stickprov genomförts av totalt tio verifikationer. Vår bedömning utgår från ”ingen anmärkning” alternativt ”anmärkning” enligt nedan.

Ingen anmärkning	Anmärkning	Går ej att bedöma
		

[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.

Nedan redovisas resultatet för stickprovsgranskningen hos **kommunstyrelsen**.

Kommunstyrelsen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Är beslutet fattat av behörig person enligt delegationsordningen?	✓	✗	→	✗	✗	→	✓	✓	✓	✓
Finns en skriftlig beställning eller motsvarande underlag?	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Finns ett skriftligt avtal?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Finns en dokumenterad uppföljning (tid, pris, leverans/kvalitet)?	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗
Är fakturan tydligt specificerad? (debiterad tid, etc)	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Har attest skett av behörig person?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direktupphandling över 10 tkr			X	X	X	X		X		
Skriftlig beställning/avtal			✓	✓	✓	✓		✗		
Anmälan till berörd upphandlingsfunktion			✓	✗	✗	✓		✗		
Direktupphandling över 100 tkr			X			X				
Förfrågan har skickats till minst tre leverantörer			✓			✓				
Uppförandekoden för leverantören har bifogats			✓			✓				
Upphandlingsprocessen har dokumenterats			✓			✓				

Noteringar stickprov: kommunstyrelsen

1: Direktköp om 5 tkr. Avtal i form av faktura.

2: Av avtalet framgår att det inte är upphandling utan ett samverkansavtal för ett nätverk kallat SAMVÄX. Avtalet gäller mellan kommunen och ett antal företag för att driva samhällsengagemang och den sociala ekonomin i Växjö framåt. Av fakturan framgår endast ”Avtal SAMVÄX 2025 Projekt nr 50124”. Beställare är näringslivsutvecklare. Totalt 100 tkr.

3: Direktupphandling om 487 tkr. Avrop har skett av utbildningschef och upphandlare. Av fakturan framgår endast ”nedlagt arbete”. Direktupphandlingen genomfördes på initiativ av utbildningsförvaltningen, men gällde ett arrangemang som berörde både utbildningsförvaltningen och näringslivsavdelningen inom kommunledningsförvaltningen.

4: Direktköp om 423 tkr av hållbarhetsdirektör, enligt delegationsordning ska kommunchef fatta beslut då det överstiger 5 prisbasbelopp. Framgår ej om anmälan skett till berörd upphandlingsfunktion.

5: Direktupphandling om 74 tkr. I avtalet står näringslivsutvecklare som beställare. Enligt delegationsordning är det chef med budgetansvar som har delegation. Av fakturan framgår

endast att det handlar om en filmproduktion. Framgår ej om anmälan skett till berörd upphandlingsfunktion.

6: Direktupphandling om 634 tkr. Avrop har skett av utbildningschef och upphandlare. Direktupphandlingen genomfördes på initiativ av utbildningsförvaltningen, men gällde ett arrangemang som berörde både utbildningsförvaltningen och näringslivsavdelningen inom kommunledningsförvaltningen.

7: Avser ett forskningsmedel inom ramen för projektet "Att lyfta Teleborg" mellan Växjö kommun och Linnéuniversitetet.

8: Direktinköp om 52,5 tkr Avtal i form av orderbekräftelse. Saknas en skriftlig beställning utifrån kommunens policykrav om att direktupphandlingar över 10 tkr ska inneha en skriftlig beställning eller avtal. Framgår ej om anmälan skett till berörd upphandlingsfunktion.

9: Direktinköp om 10 tkr, vilket inte ställer krav på dokumentation. Avtal i form av mejlkonversation och faktura.

10: Avrop från ramavtal Konsultmäklare.

Nedan redovisas resultatet för stickprovsgranskningen hos **samhällsbyggnadsnämnden**.

Samhällsbyggnadsnämnden	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Är beslutet fattat av behörig person enligt delegationsordningen?	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Finns en skriftlig beställning eller motsvarande underlag?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Finns ett skriftligt avtal?	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Finns en dokumenterad uppföljning (tid, pris, leverans/kvalitet)?	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Är fakturan tydligt specificerad? (debiterad tid, etc)	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Har attest skett av behörig person?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direktupphandlingar över 10 tkr				X	X			X		
Skriftlig beställning/avtal				✗	✓			✗		
Anmälan till berörd upphandlingsfunktion				✗	✓			✗		
Direktupphandlingar över 100 tkr				X	X					
Förfrågan har skickats till minst tre leverantörer				✗	✓					
Uppförandekoden för leverantören har bifogats				✗	✗					
Upphandlingsprocessen har dokumenterats				✗	✓					

Noteringar stickprov: samhällsbyggnadsnämnden

1: Avrop från ramavtal om 1,1 mnkr**.** Dokumentation saknas.

2: Avrop från ramavtal om 752 tkr. Dokumentation saknas.

3: Avrop från DIS-tekniska konsulter om 743 tkr.

4: Direktupphandling om 334 tkr. Beställning av enhetschef, enligt delegationsordning ska beslut fattas av förvaltningschef.

5: Direktupphandling om 316 tkr. Beställning av avdelningschef, enligt delegationsordning ska beslut fattas av förvaltningschef.

6: Avrop från DIS-tekniska konsulter om 88 tkr.

7: Avrop från DIS-tekniska konsulter om 82 tkr.

8: Direktupphandling om 50 tkr. Beställning av trafikingenjör. Enligt delegationsordning anses upp till ett prisbasbelopp vara verkställighet. Avtal i form av mejlkonversation, dock väldigt tafatt information, framgår att det handlar om ” VIP-paket för 40 tkr".

9: Avrop från DIS-tekniska konsulter om 8,2 tkr.

10: Direktupphandling om 5 tkr. Beställning av enhetschef. Enligt delegationsordning anses upp till ett prisbasbelopp vara verkställighet.

Nedan redovisas resultatet för stickprovsgranskningen hos **Vöfab**.

Vöfab	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Är beslutet fattat av behörig person enligt VD-instruktion?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Finns en skriftlig beställning eller motsvarande underlag?	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓
Finns ett skriftligt avtal?	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓
Finns en dokumenterad uppföljning (tid, pris, leverans/kvalitet)?	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Är fakturan tydligt specificerad? (debiterad tid, etc)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Har attest skett av behörig person?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direktupphandlingar över 10 tkr	X									
Skriftlig beställning/avtal	✗									
Anmälan till berörd upphandlingsfunktion	✗									
Direktupphandlingar över 100 tkr										
Förfrågan har skickats till minst tre leverantörer										
Uppförandekoden för leverantören har bifogats										
Upphandlingsprocessen har dokumenterats										

Noteringar stickprov: Vöfab

Som tidigare nämnts i rapportens *avsnitt 6.1* ska beslut om direktupphandling ske enligt gällande delegationsordning eller VD-instruktion. I Vöfabs VD-instruktion beskrivs att det är VD som ansvarar för att fatta beslut om upphandlingar. Bolaget har fastställt delegation av beställningsrätter där utsedda beställer och dess maxbelopp framgår. Utifrån delegationen har vi bedömt frågan ”Är beslutet fattat av behörig person enligt VD-instruktion?”

1: Direktupphandling om 17 tkr. Avtal saknas.

2: Avrop mot ramavtal om 36 tkr.

3: Avrop mot ramavtal om 70 tkr.

4: Avrop mot uppdragsavtal om 287 tkr.

5: Avrop från ramavtal om 66 tkr. Finns endast en faktura.

6: Avrop från ramavtal om 6 tkr. Skriftlig beställning saknas.

7: Direktinköp om 8 tkr. Avrop har genomförts av fastighetsstrateg.

8: Avrop från ramavtal om 26 tkr.

9: Avrop från ramavtal om 161 tkr.

10: Avrop från ramavtal om 2,1 mnkr.

6.3.1 Gemensamma faktorer

Gemensamt för kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab är att stickprovsgranskningen visar att de identifierade avvikelserna i fakturorna främst avser brister i specifikationen av levererade varor eller tjänster samt omfattningen av dessa. I flera fall saknades även fakturaunderlag, vilket försvårar möjligheten att verifiera att faktureringen överensstämmer med avtalade villkor. Granskningen visar samtidigt att mottagningsattest och beslutsattest har utförts av olika personer i samtliga granskade stickprov, vilket är i enlighet med gällande principer för dualitet.

6.3.2 Behovsanalys

Varken lagstiftning eller kommunens styrande dokument ställer krav på att behovsanalyser ska genomföras eller dokumenteras. I vår stickprovsgranskning kan vi också konstatera att behovsanalyser endast dokumenterats i ett fåtal ärenden. Vid intervjuer med tjänstepersoner från de olika förvaltningarna får vi uppfattningen att regelrätta behovsanalyser sällan görs men att man har uppfattningen om att det föreligger goda skäl att anlita konsulter när så sker. Upphandlingsenheten uppger vidare att behovsanalyser genomförs i varierande omfattning beroende på behovets komplexitet. Vid mer komplexa upphandlingar genomförs behovsanalyser medan de mer sällan dokumenteras eller genomförs vid mindre komplexa behov.

6.3.3 Uppföljning av konsultinköp

I kommunens policy för upphandling och inköp beskrivs att inköp ska följas upp utifrån perspektivet om de avtal som finns faktiskt används samt om det som de krav som regleras i

avtalet efterlevs. Det beskrivs inte att uppföljning ska göras utifrån omfattningen av inköpen. Utifrån intervjuer kan vi konstatera att uppföljning uppges ske genom kontinuerliga avstämningar med leverantören för att säkerställa att leverans motsvarar beställning. Uppföljningen varierar utifrån uppdragets karaktär och avvikelser hanteras främst genom dialog. I intervju med representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen framkommer att det pågår rekrytering av avtalsspecialist vars arbetsuppgifter bland annat kommer utgöras av uppföljning av befintliga avtal. Av våra intervjuer med de förtroendevalda i kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och styrelsen för Vöfab inte tagit del av någon samlad uppföljning av respektive verksamhets konsultanvändning.

6.3.4 Jäv och välfärdsbrottslighet

I kommunens policy för upphandling och inköp framgår att personer som deltar i upphandlingar ska agera opartiskt samt att gåvor eller motsvarande inte får tas emot. Därtill har kommunstyrelsen beslutat om en etisk riktlinje[13] som beskriver vad en muta respektive jäv innebär.

Den 1 juli 2025 skärptes kravet på intern kontroll i kommunallagen 6 kap 6 § till att den interna kontrollen ska vara tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Av propositionen som föregick ändringen framgår att välfärdsbrottslighet specifik ryms i begreppet oegentligheter.

Vid intervju med upphandlingsenheten framkommer att frågor om jäv, mutor och oegentligheter alltid ska lyftas i samband med upphandlingar och inköp. Området behandlas även i det utbildningsmaterial som används vid utbildningar inom inköp och upphandling. Däremot framgår att motsvarande information inte finns i de mallar eller stödjande dokument som används i upphandlingsprocessen. Jävsdeklarationer används exempelvis inte vilket rekommenderas av Upphandlingsmyndigheten.

Av våra intervjuer framkommer att välfärdsbrottslighet har diskuterats i större utsträckning de senaste 2–3 åren och att vissa kontroller uppges genomföras. Uppföljningen baseras på om det framkommit signaler från en viss verksamhet. Vi noterar samtidigt att det inte tydligt framgår hur risken för välfärdsbrottslighet ska hanteras inom det breda inköpsområdet trots att kriminella och oseriösa aktörer är ett stort och växande problem inom offentliga inköp[14].

Upphandlingschefen medverkar vid introduktionsutbildningar för nya chefer, där frågor om jäv, mutor och oegentligheter utgör ett särskilt avsnitt. Upphandlingsenheten har även genomfört riktade utbildningsinsatser för medarbetare inom Vidingehem och Vöfab i syfte att stärka kunskapen och öka medvetenheten kring dessa frågor.

6.3.5 Ytterligare iakttagelser från intervjuer

Intervjuer med förtroendevalda företrädare för kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab ger en samstämmig bild av verksamheternas användning av konsulter. Det framhålls att extern kompetens behöver anlitas för att tillgodose verksamheternas behov, framför allt i form av specialistkompetens som inte

[13] Etisk riktlinje för medarbetare i Växjö kommun, fastställd av kommunstyrelsen
[14] Upphandlingsmyndigheten – Om välfärdsbrottslighet i kommunala inköp

bedöms vara ändamålsenlig eller kostnadseffektiv att upprätthålla inom den egna organisationen. Samtidigt framkommer att det inte finns någon övergripande politiskt beslutad inriktning eller strategi för kommunens konsultanvändning. I stället bygger styrningen på ett förtroende för att respektive verksamhet, inom ramen för tilldelade budgetmedel, gör väl avvägda bedömningar mellan att nyttja extern konsultkompetens och att utveckla eller använda intern kompetens.

Kommunstyrelsen har inte fått några indikationer på att det finns en problematik eller utmaning med att balansera intern kompetens och konsultanvändning inom den egna förvaltningen. Dock uppstod en situation inom Vöfab då bolaget anlitat en konsult som resulterade i omotiverat höga kostnader. Med anledning av detta fördes dialog med bolagets VD kring om behovet kunde tillgodoses på annat sätt.

Samhällsbyggnadsnämnden framhåller att nämnden har en ambition att i så hög utsträckning som möjligt upprätthålla kompetens inom den egna organisationen. Förvaltningen beskrivs ha en bred intern kompetens, men anlitar konsulter i särskilda projekt där specifik expertis eller kapacitet efterfrågas.

Inom Vöfab uppges att bolaget före sammanslagningen i högre grad kunde tillgodose kompetensbehov genom egen personal. Under det senaste halvåret har bolaget dock gjort ett strategiskt val att i större utsträckning anlita externa konsulter för kompetensbehov som inte är så omfattande.

Vad avser beaktning av intern kompetens visar granskningens stickprov att detta i de allra flesta fall inte gjorts. I avstämningar med förvaltningar och bolag uppges att det främst handlar om att det inte bedömts vara relevant utifrån uppdragets form, samtidigt som det i vissa fall har genomförts men att det inte finns dokumenterat.

6.3.6 Bedömning

Vår bedömning är att det **inte** finns en tydlig strategi för köp av konsulter för verksamheterna utifrån en behovsanalys.

Vi grundar vår bedömning på att kommunen saknar en tydlig och dokumenterad strategi för konsultinköp utifrån en systematisk behovsanalys. Även om vissa verksamheter tillämpar principen att köpa extern spetskompetens vid tillfälliga behov och bygga upp intern kompetens vid mer långsiktiga behov, sker detta främst genom informella arbetssätt snarare än genom en gemensamt beslutad styrning. Vår bedömning grundas även på avsaknaden av en uttalad politisk viljeinriktning och den efterfrågan på en konsultstrategi som uttrycks inom Vöfab. Vi bedömer samtidigt att en konsultstrategi kan bidra till att säkerställa att konsultinköp baseras på verksamhetens behov och långsiktiga kompetensförsörjning. Strategin kan tydliggöra principer för när extern spetskompetens bör anlitas och när kompetens bör byggas upp internt. Därigenom skapas bättre förutsättningar för kostnadskontroll, minskat beroende av externa aktörer, ökad kunskapsöverföring samt

en mer enhetlig och transparent styrning av konsultanvändningen inom kommunen och dess bolag.

Vår bedömning är att omfattningen av olika konsultinköp **endast delvis** följs upp så att ramavtal upphandlas vid behov.

Vi grundar vår bedömning på att kommunen genomför uppföljning av konsultuppdrag på avtals- och uppdragsnivå. Enligt policyn för upphandling och inköp ska uppföljning ske utifrån om befintliga avtal används samt om avtalade krav efterlevs. Det framgår dock inte att uppföljning ska göras utifrån den samlade omfattningen av inköpen eller i syfte att identifiera återkommande konsultbehov som kan motivera upphandling av ramavtal.

Intervjuerna visar att uppföljningen i huvudsak sker genom löpande avstämningar med leverantörerna för att säkerställa att leveranserna motsvarar beställningen. Uppföljningens omfattning varierar beroende på uppdragets karaktär och eventuella avvikelser hanteras främst genom dialog. Detta innebär att det finns en viss kontroll av enskilda uppdrag och avtal.

Samtidigt saknas en systematisk och samlad uppföljning av konsultanvändningen ur ett övergripande perspektiv. Varken intervjuerna med tjänstepersoner eller de förtroendevalda ger stöd för att omfattningen av konsultinköp analyseras återkommande för att bedöma om återkommande behov bör tillgodoses genom ramavtal. Att de förtroendevalda i kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och styrelsen för Vöfab inte har tagit del av någon samlad uppföljning av respektive verksamhets konsultanvändning stärker denna bedömning.

Vi ser samtidigt positivt på att samhällsbyggnadsförvaltningen rekryterar en avtalsspecialist med ansvar för bland annat uppföljning av befintliga avtal, vilket kan stärka förutsättningarna för en mer systematisk uppföljning framöver.

Vår bedömning är att det **endast delvis** säkerställs att köp av konsulttjänster sker med beaktande av god intern kontroll.

Bedömningen grundas på att kommunen och Vöfab har vissa styrande dokument och rutiner för inköp och upphandling, men att granskningen samtidigt identifierat utvecklingsområden som påverkar kontrollmiljön kring konsultinköp.

Vi noterar att det saknas fastställda arbetssätt och rutiner för att säkerställa att behovet av konsulttjänster analyseras och definieras innan ett inköp genomförs. Även om behovsbedömningar kan göras i praktiken innebär avsaknaden av en formaliserad process

att det blir svårare att säkerställa en enhetlig hantering och att i efterhand följa upp grunden för genomförda konsultinköp.

Granskningen visar vidare att inköpsprocessen och tillhörande stödmaterial inte innehåller någon tydlig vägledning avseende hantering av jävsrisker. Mot bakgrund av att inköp och upphandling generellt är områden där risker för intressekonflikter kan förekomma bedömer vi att ett tydligare stöd skulle kunna stärka den interna kontrollen. På motsvarande sätt saknas styrning över hur risker kopplade till välfärdsbrottslighet ska beaktas inom inköpsprocessen, vilket innebär att området i begränsad utsträckning omfattas av den interna styrningen.

Vid stickprovsgranskningen framkommer också brister i efterlevnaden av riktlinjer. Enligt riktlinjerna ska direktupphandlingar överstigande 10 tkr dokumenteras genom skriftlig beställning eller avtal samt anmälas till upphandlingsfunktionen. Vår granskning visar att dessa krav inte fullt ut har efterlevts inom samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab. Därutöver har vi noterat ett fall där en direktupphandling överstigande 100 tkr inte dokumenterats i enlighet med lagstiftningens krav samt två fall där beställningar genomförts utan korrekt delegation. Även om dessa iakttagelser är begränsade till ett antal granskade ärenden bedömer vi att de indikerar förbättringsbehov vad gäller efterlevnad och uppföljning av gällande regelverk.

Sammantaget bedömer vi därför att det finns grundläggande strukturer för styrning och kontroll av konsultinköp. De identifierade bristerna avseende behovsanalys, riskhantering, dokumentation och efterlevnad medför dock att den interna kontrollen inte fullt ut kan anses vara tillräckligt säkerställd.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma hur kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och Vöfab har en tillräcklig intern kontroll avseende inköp av konsulttjänster.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden samt Vöfab endast delvis säkerställer att inköp av konsulttjänster sker med beaktande av tillräcklig intern kontroll.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Överväga att ta fram en kommungemensam styrning för konsultanvändning.
- Komplettera styrdokumenten med tydlig vägledning för hur risker kopplade till välfärdsbrottslighet ska identifieras, bedömas och hanteras vid inköp och upphandling.
- Förtydliga i styrdokument och rutiner hur jävsfrågor ska hanteras och dokumenteras i samband med inköp och upphandling.

Vi rekommenderar **kommunstyrelsen**, **samhällsbyggnadsnämnden** och **Vöfab** att:

- Stärka uppföljningen av konsultanvändningen.

Vi rekommenderar **samhällsbyggnadsnämnden** att:

- Säkerställa att direktupphandlingar över 100 tkr dokumenteras.
- Säkerställa att inköpsbeslut fattas i enlighet med delegationsordningen.

Vi rekommenderar **Vöfab** att:

- Säkerställa att attestförteckningen innehåller övre beloppsgränser och tydliggör vem som har attesträtt.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Tim Sahlén Starcke
Verksamhetsrevisor

Johanna Sjöberg
Verksamhetsrevisor