



KOMMUNREVISIONEN
ÖSTERSUND

REVISIONSRAPPORT

GRANSKNING AV

Seriositetskontroll leverantörer





Seriositetskontroll av leverantörer

Östersunds kommun

Mars 2026



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna, under ledning av revisionskontoret, i Östersunds kommun genomfört en granskning av seriositetskontroll leverantörer. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende leverantörskontroller och uppföljning av leverantörer.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och tekniska nämnden ej har en tillräcklig intern kontroll avseende leverantörskontroller och uppföljning av leverantörer.

Bedömningen grundar sig på följande:

- Det saknas samlade och fastställda styrdokument på kommunövergripande nivå för leverantörskontroller och avtalsuppföljning.
- Rutiner på verksamhetsnivå är otydliga och behöver utvecklas, enhetliggöras och dokumenteras.
- Ansvarsfördelningen mellan kommunen, upphandlingskontoret och verksamheterna är otydlig, vilket skapar risk för att kontroller faller mellan stolarna.
- Det saknas enhetliga och systematiska kontroller av leverantörer och underleverantörer, inklusive ekonomiska kontroller, registreringskontroller och varningssignaler.
- Avsaknad av gemensam lagringsstruktur och bristande dokumentation gör att uppföljning inte är spårbar och inte kan genomföras på ett likvärdigt sätt.
- Uppföljning och kontroll sker till stor del ad hoc, är personberoende och saknar koppling till tydliga riskbedömningar.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att det upprättas samlade, aktuella och heltäckande styrdokument för leverantörskontroller och avtalsuppföljning, inklusive krav på dokumentation av kontroller som bör gälla för hela kommunen.
- Införa enhetliga rutiner för avtalsuppföljning samt att utveckla en gemensam uppföljningsplan med tydliga krav på dokumentation, metodstöd och spårbarhet för kontroller som genomförs under avtalstiden.

- Klargöra ansvarsfördelningen mellan kommunen och Upphandlingskontoret, särskilt avseende uppföljning, hantering av avvikelser och samordning kring risker kopplade till oseriösa aktörer.
- Införa formaliserade forum och arbetssätt för att dela information om risker, varningssignaler och avvikelser mellan berörda funktioner och förvaltningar.
- Säkerställa att uppställda krav i upphandlingarna följs upp systematiskt och att en enhetlig struktur införs för uppföljning och kontroll av leverantörer och underleverantörer.
- Säkerställa att riktade och återkommande utbildningsinsatser genomförs för berörda funktioner inom kommunen i syfte att stärka kompetensen kring leverantörskontroller, avtalsuppföljning och arbete mot oseriösa aktörer.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Fastställa tydliga roller och ansvar för vem som ska följa upp vilka moment i avtalen, eftersom ansvaret idag är oklart och varierar mellan enheter.
- Säkerställa att uppställda krav i upphandlingarna följs upp systematiskt och att en enhetlig struktur införs för uppföljning och kontroll av leverantörer och underleverantörer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
Inledning	5
Bakgrund.....	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	8
Dokumenterade riktlinjer och rutiner	8
Samordning för att motverka oseriösa leverantörer.....	11
Förfrågningsunderlag och avtal	15
Uppföljning och kontroll.....	17
Samlad bedömning.....	23
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	24
Rekommendationer.....	23

Inledning

Bakgrund

PwC har av fått i uppdrag av Östersunds kommuns förtroendevalda revisorer att, under ledning av revisionskontoret, granska seriositetskontroll gällande leverantörer.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för regioners och kommuners ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Enligt den senast publicerade statistiken från oktober 2023 uppskattades det totala värdet på inköp som omfattas av upphandlingslagarna uppgå till 879 miljarder kronor. Detta gör inköp- och upphandlingsområdet särskilt attraktivt för oseriösa leverantörer. Det gör även området känsligt för bristande intern kontroll.

I Konkurrensverkets rapport *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling* (år 2023) lyfts att avtalsuppföljningar i flera upphandlande myndigheter är bristfällig med anledning av brister i resurser.

Offentliga verksamheter arbetar på uppdrag av medborgare. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det väsentligt att det finns tillräckliga kontrollstrukturer som motverkar förekomsten av oegentligheter. Flera myndigheter bidrar till att stärka förutsättningarna för kontroller och insyn inom upphandlingsområdet, såsom Ekobrottsmyndigheten, Konkurrensverket, Svensk Handel, Skatteverket och Upphandlingsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har bl. a. tagit fram en checklista för upphandlare att upptäcka oseriösa aktörer.

Risk: Risk finns att utbetalning sker till oseriösa leverantörer vilket kan innebära att skattepengar går till brottslig verksamhet. Om kommunen brister i sin kontroll av leverantörer finns bland annat risk att anställda i företagen far illa, att det ger negativa konsekvenser för miljön och att kommunens medel finansierar brottslig verksamhet.

Granskningen ingår i den fastställda revisionsplanen för år 2025.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende leverantörskontroller och uppföljning av leverantörer.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

1. Finns i tillräcklig grad dokumenterade riktlinjer och rutiner med ändamålsenligt innehåll avseende leverantörskontroller och avtalsuppföljning?

2. Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka oseriösa leverantörer?
3. Har tillräckliga krav ställts i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet?
4. Sker tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer/underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen (2017:725), Kap 6 §1, Kap 6 § 6
- Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) Kap 4 § 10
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och tekniska nämnden inom ramen för entreprenadupphandlingar samt övriga nämnder i den omfattning som de berörs. Efter genomförd granskning konstateras att övriga nämnder inte berörts, varvid de inte varit föremål för granskning.

Granskningen avser i huvudsak år 2025. Förfrågningsunderlagen och avtalen som granskas ska vara giltiga under år 2025, men upphandlingarna kan ha gjorts tidigare år.

Metod

Granskningen genomförs genom dokumentanalys, intervjuer, och stickprov. Intervjuer har genomförts med:

- Upphandlingschef, Upphandlingskontoret
- Avtalscontroller, Upphandlingskontoret
- Upphandlingssamordnare, KLF Inköp/Upphandlingsenheten
- Inköpscontroller, KLF Inköp/Upphandlingsenheten
- Redovisningschef
- Redovisningsekonom
- Upphandlare, tekniska förvaltningen
- Projektledare, tekniska förvaltningen
- Enhetschef GataPark, drift, tekniska förvaltningen

- Underhållsingenjör, GataPark, drift, tekniska förvaltningen
- Underhållsingenjör, fastighetsavdelningen, tekniska förvaltningen
- Byggingenjör, fastighetsavdelningen, tekniska förvaltningen
- Enhetschef fastighetsdrift, tekniska förvaltningen
- Fastighetsekonom, tekniska förvaltningen
- Verksamhetscontroller, tekniska förvaltningen

Stickprov har genomförts i syfte att kontrollera avtal (inklusive förfrågningsunderlag och allmänna föreskrifter) samt löpande uppföljning och kontroll av leverantör och evventuella underleverantörer. För att göra utvalet begärde vi in en lista av samtliga avtal inom Östersunds kommun och tekniska förvaltningen. Gällande kommunen så fanns inte någon samlad överblick över samtliga avtal. Vi fick därför ta del av en lista över de projektupphandlingar som gjorts åren 2024 till 2025. Utifrån denna lista valde vi ut ett stickprov per upphandlingsform vilket resulterade i sju stickprov. Ett av våra stickprov visade sig vara en upphandling som avbrutits och för ett kunde inte avtalet hittas så dessa stickprov utgick. Det stickprov som avsåg direktupphandling fick uteslutas då det avsåg en revisionstjänst. Någon annan direktupphandling fanns inte tillgänglig i listan. Efter justering erhöll vi underlag för fyra stickprov avseende kommunen och begärde in 2 ytterligare stickprov. Gällande tekniska nämnden valdes 12 stickprov ut efter en bedömning av väsentlighet och risk där olika typer av avtalsområden valdes ut. Vid sakgranskningen uppmärksammades att 4 av de 12 stickproven avser avtal som inte tillhör Östersunds kommun. Utifrån dessa 12 stickprov erhöll vi material för 2 avtal. I listan som erhölls från kommunen återfanns några poster som också avsåg tekniska förvaltningen. För att få ett större underlag begärdes ytterligare 3 stickprov avseende tekniska förvaltningen, varav 2 erhöles. Ett av dessa avsåg en utredning som PwC fick i uppdrag att genomföra varav detta stickprov utgick.

Följande kontrollfrågor har granskats:

- Görs kontroll av leverantörers ekonomiska situation?
- F-skatt
- Skatteskuld
- Kreditvärdighet
- Ställs krav på uppföljning, och görs uppföljning av att leverantörer uppfyller krav under avtalsperioden?
- Görs kontroll av att leverantörer finns registrerade hos Bolagsverket?
- Görs kontroll av att leverantörer finns registrerat på varningslistor, ex Svensk Handel?
- Görs kontroll av styrelseuppdrag, och om flera styrelseförändringar gjorts under viss period?
- Görs oannonserade arbetsplatskontroller?

Resultatet från genom stickprov används som underlag för att besvara revisionsfråga 3 och 4.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwC:s interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Dokumenterade riktlinjer och rutiner

Revisionsfråga 1: Finns i tillräcklig grad dokumenterade riktlinjer och rutiner med ändamålsenligt innehåll avseende leverantörskontroller och avtalsuppföljning?

lakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att leda och samordna kommunens samlade verksamhet. I uppdraget ingår bland annat ta fram förslag till kommunövergripande riktlinjer inom väsentliga områden. Utifrån dessa riktlinjer kan nämnder och dess verksamheter komplettera med anvisningar och rutiner. När det gäller kontroller av leverantörer finns detta i viss grad reglerat i upphandlingslagstiftning. Lagen om offentlig upphandling ställer krav på att upphandlande myndigheter ska kontrollera leverantörernas lämplighet, finansiella ställning och tekniska förmåga, samt ger möjlighet (och ibland skyldighet) att utesluta leverantörer som inte uppfyller kraven.

Övergripande styrdokument inom området

Inom ramen för granskningen har vi erhållit ett antal styrande dokument som reglerar upphandlingsprocessen, såsom:

- *Reglemente för GNU¹* (beslutad av kommunfullmäktige i respektive kommun, senast reviderad 2021-05-05) - Reglementet anger nämndens uppgifter, ansvar, rapportering och former för beslut samt hur upphandlingar ska hanteras inom samverkansstrukturen.
- *Upphandlingspolicy* (beslutad av Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan, GNU, senast reviderad 2020-12-07) - Policyn fastställer principer om likabehandling, proportionalitet, avtalstrohet samt krav på miljömässiga och sociala hänsyn. Den ger också vägledning för kommunernas agerande i upphandlingsfrågor.
- *Samarbetsavtal mellan samverkande kommuner* (beslutad av GNU 2021-05-17 § 10) - Avtalet preciserar upphandlingskontorets ansvar, kommunernas roll i kravspecifikation och kvalitetssäkring, samt processer för gemensamma upphandlingar.

¹ Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan. Nämnden är tillsatt i Östersunds kommun vilket innebär att nämnden ska följa Östersunds kommuns interna styrdokument, exempelvis styrmodell och rutiner för uppföljning/rapportering

- *Checklista GNU – Upphandling* (beslutad av upphandlingschef, senast reviderad 2025-01-28) - Omfattar hela upphandlingsprocessen och tydliggör dokumentation, statistikinsamlingskrav, möten och kvalitetssäkringsmoment.
- *Rutin för upphandlingsrapport* (beslutad av upphandlingschef 2022-03-25) - Reglerar hur upphandlingsrapport² ska tas fram och följas genom processen.
- *Rutin för sammanställning och utvärdering* (beslutad av upphandlingschef 2022-03-25) - Styr bland annat kontroller av kvalificeringskrav, skattekontroller och kvalitetssäkring innan tilldelningsbeslut.
- *Rutin för leverantörsenkät* (upprättad av upphandlingschef 2021-12-02) - Anger omfattning, ansvar och hantering av leverantörsenkäter samt hur index ska beräknas och dokumenteras.
- *Rutin för avtalsförvaltning* (senast reviderad av upphandlingschef 2024-03-13) - Dokumentet innehåller moment för avtalsuppföljning, såsom skattekontroller, prisjusteringar, fakturastickprov och aktivitetsplanering för löpande uppföljning.
- *Uppföljningsplan 2025* (beslutad av upphandlingschef 2024-12-16) - Planen beskriver vilka avtal som ska följas upp och hur klassificering, rapportering och kommunikation ska genomföras.

Dessa dokument, som avser Upphandlingskontoret, tydliggör processens olika moment och ansvarsfördelning mellan upphandlingskontoret och de samverkande kommunerna. Dokumenten anger bland annat krav på likabehandling, avtalstrohet, hantering av sekretess, genomförande av skattekontroller och uppföljning av avtal. Upphandlingskontorets rutiner och riktlinjer gäller för Upphandlingskontorets eget arbete. På kommunnivå i Östersund saknas motsvarande formellt antagna och uppdaterade styrdokument som samlar hur leverantörskontroller och avtalsuppföljning ska genomföras inom organisationen, trots att det kontinuerligt genomförs upphandlingar inom Östersunds kommuns organisation.

Riktlinjer och rutiner kopplade till leverantörskontroller

Det framgår av flera rutindokument att kontroller av leverantörer utgör en integrerad del av upphandlingsprocessen inom Upphandlingskontoret. Exempelvis beskriver *Rutin för sammanställning*

² En upphandlingsrapport sammanfattar den genomförda upphandlingsprocessen och fungerar som ett spårbart underlag för beslut, dokumentation och efterföljande uppföljning.

och utvärdering att skattekontroll ska göras via Tendsign³, att kvalificeringskrav ska säkerställas samt att avvikelser ska undersökas vid varningar i kontrollsystem.

Även *Rutin för avtalsförvaltning* innehåller Upphandlingskontorets moment för uppföljning under avtalstiden, såsom skattekontroller, stickprov på fakturor, kontroll av statistik, rangordning, beställaruppföljningar och marknadsundersökningar.

Vidare anges i rutinen för *Leverantörsenkät* vilka uppgifter som Upphandlingskontoret ska inhämta efter avslutad upphandling, bland annat kopplat till sociala och miljömässiga krav.

Av intervjuerna framkommer att Östersunds kommun, både på kommunövergripande nivå och inom tekniska förvaltningen, saknar uppdaterade och samlade styrdokument som tydligt reglerar leverantörskontroller och avtalsuppföljning. Det framkommer bland annat att det inte finns några aktuella styrdokument, att befintliga rutiner är splittrade och att det saknas en gemensam struktur för hur leverantörskontroller ska utföras och dokumenteras. Avtalsuppföljning sker i stor utsträckning på ett ad hoc-sätt ute i verksamheterna. Ekonomifunktionen uppger att vissa kontroller görs när nya leverantörer läggs upp, exempelvis kontroll av F-skatt, momsregistrering och eventuella varningssignaler via Inyett, men dessa rutiner är inte fullt ut dokumenterade på en övergripande nivå inom kommunen. Flera intervjuade påpekar också att det saknas skriftliga rutiner för viktiga moment, såsom hur kontroller ska dokumenteras, hur avvikelser ska hanteras, hur krav och kontroller ska följas upp under avtalstiden samt hur informationen ska spridas mellan olika funktioner, förvaltningar och inom kommunen i stort.

Riktlinjer och rutiner för systematisk avtalsuppföljning

Den dokumentstyrda processen, som gäller för Upphandlingskontoret, anger flera uppföljningsmoment. Samtidigt framgår av intervjuerna att den praktiska avtalsuppföljningen i Östersunds kommun är begränsad och ofta otydligt organiserad. Exempel som framkommer är att avtalsuppföljning delvis ligger hos upphandlingskontoret, men att ansvaret mellan kommunen och kontoret upplevs vara otydligt. Det saknas en intern avtalscontrollerfunktion i kommunen, vilket innebär att uppföljning främst sker i respektive verksamhet utan samlad styrning.

Bedömning

Finns i tillräcklig grad dokumenterade riktlinjer och rutiner med ändamålsenligt innehåll avseende leverantörskontroller och avtalsuppföljning?

Delvis.

Bedömningen baserar vi på att det finns ett ramverk av styrande dokument inom Upphandlingskontoret, där rutiner för exempelvis skattekontroller, kvalificeringsprövningar, avtalsförvaltning och leverantörsenkäter tydligt definieras. Vi ser positivt på att dessa dokument i huvudsak är aktuella, revideras återkommande och ger en struktur för de kommuner som ingår i samverkansmodellen. Vi noterar att upphandlingspolicyn, som senast reviderades år 2020, skulle kunna behöva genomgå en revidering.

Vidare baserar vi bedömningen på att motsvarande dokumentstyrning saknas på kommunnivå i Östersund. Östersunds kommun, både på övergripande nivå och inom tekniska förvaltningen, saknar samlade och uppdaterade styrdokument som reglerar hur leverantörskontroller och avtalsuppföljning ska utföras och dokumenteras. Vi bedömer att det är en brist att rutiner är splittrade, otydligt dokumenterade eller saknas helt, och att viktiga kontrollmoment inte utförs systematiskt.

Vi bedömer också att det är en brist att den praktiska avtalsuppföljningen inom Östersunds kommun i stor utsträckning sker ad hoc i verksamheterna, utan ett samlat metodstöd och utan en tydligt utpekad funktion som bär helhetsansvaret. Den otydliga ansvarsfördelningen mellan kommunen och upphandlingskontoret innebär enligt vår mening att viktiga uppgifter riskerar att falla mellan stolarna. Vi bedömer att frånvaron av en gemensam struktur leder till variation mellan olika sakområden, vilket i sin tur påverkar rättssäkerheten, spårbarheten och möjligheten att säkerställa en likvärdig kontrollnivå.

Sammanfattningsvis innebär dessa brister att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner inom ramen för Upphandlingskontorets arbete, men att styrningen inte är tillräckligt omfattande eller anpassad för att täcka kommunstyrelsens och tekniska nämndens egna ansvarsområden.

Samordning för att motverka oseriösa leverantörer

Revisionsfråga 2: Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka oseriösa leverantörer?

lakttagelser

Kommunstyrelsen i Östersunds kommun har enligt Kommunallagen ett särskilt ansvar för ledning och samordning inom kommunen. I granskningen framgår att de styrdokument som reglerar upphandlingssamverkan och avtalsuppföljning via Upphandlingskontoret saknar specifika skrivningar om samordning för att motverka oseriösa leverantörer.

Upphandlingspolicyn, reglementet, samarbetsavtalet och stöddokumentet från Upphandlingskontoret betonar principer som likabehandling, affärsetik och krav på uppföljning, men det finns ingen uttrycklig struktur för hur kommunen och upphandlingskontoret gemensamt ska arbeta för att hantera risker kopplade till oseriösa aktörer. Det saknas även formella beskrivningar av hur information om risker,

avvikelser eller varningssignaler ska delas mellan berörda parter. Detta innebär att frågan om samordning i stor utsträckning överlämnas till verksamheterna själva och deras förmåga att agera inom befintliga ramar.

Intern samordning

Samordning mellan Östersunds kommun, upphandlingskontoret och tekniska förvaltningen förekommer men sker inte på ett systematiskt sätt. Utifrån intervjuer framkommer att samarbetet ofta är personberoende, fragmenterat och varierande mellan olika delar av organisationen. Det finns inga gemensamma riktlinjer eller forum som särskilt reglerar samordningen kring risker kopplade till oseriösa leverantörer.

Upphandlingskontoret är en extern part som stödjer samtliga medlemskommuner på lika villkor. Det är därför, enligt intervjusvar, inte att förvänta att det finns detaljerade styrdokument som reglerar ansvarsfördelningen mellan Upphandlingskontoret och Östersunds kommun. Enligt uppgift är dagens utmaningar kopplade till att kommunen saknar en egen sammanhållen organisation för upphandlings- och uppföljningsarbete. Det finns enligt uppgift pågående politiska uppdrag om att utreda en centralisering av upphandlingsfunktionen samt att ta fram en kommunövergripande inköpsriktlinje.

Det sker viss informationsdelning, både inom kommunen och genom de nätverk som upphandlingskontoret deltar i, men dessa arbetssätt är inte formaliserade, inte fullt ut kända i organisationen och inte utformade med särskilt fokus på seriositetskontroller.

Det framkommer i intervjuer att tekniska förvaltningen i stor utsträckning arbetar självständigt i sina upphandlingar och uppföljningar, och att samordningen med upphandlingskontoret varierar efter person, upphandlingskategori och organisationstillhörighet. I intervjuerna framkommer att samordningen fungerar när konkreta frågor uppstår, men att det i övrigt råder brist på tydlighet och en fast struktur.

Flera intervjupersoner uppger att de saknar tydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunen och Upphandlingskontoret, särskilt kring vem som driver frågor kopplade till uppföljning, avtalsförvaltning och hantering av avvikelser kopplade till leverantörer.

Det framkommer också att det saknas gemensamma, kommunövergripande arbetssätt för hur information om avvikelser, varningssignaler eller brister ska delas. I flera av intervjuerna lyfts att det saknas en samlad överblick över avtal, leverantörer och pågående uppföljningsarbete. Dessutom saknas det en tydlig struktur för hur erfarenheter ska återföras mellan olika förvaltningar, liksom rutiner för att dokumentera och sprida lärdomar från avvikelser eller problem. Detta innebär att viktiga erfarenheter ofta stannar inom den egna verksamheten och att information om oseriösa leverantörer som upptäcks i en del av kommunen inte automatiskt förs vidare till andra enheter. På så sätt går enligt de intervjuade värdefull kunskap om risker och avvikelser förlorad, vilket försvårar kommunens gemensamma arbete

mot oseriösa aktörer. Ekonomifunktionen delar ibland information i Teams vid varningar från Inyett, men detta sker inte systematiskt och betraktas som en informationsspridning snarare än en del av ett strukturerat kontrollflöde. Tekniska förvaltningen upplever att de i flera fall saknar tillräckligt kompetens- och metodstöd för att kunna bedöma risker kopplade till oseriösa leverantörer. Detta begränsar deras förmåga att samverka internt kring sådana frågor.

Inom Upphandlingskontoret finns en nyinrättad enhet som ska arbeta mot Östersunds kommun. Enheten består av inköpscontroller och upphandlingssamordnare och beskrivs som en viktig länk mellan kommunen och Upphandlingskontoret. Samtidigt är rollerna fortfarande under etablering, med oklara mandat och förväntningar. Detta innebär att den samordning som sker ofta är ad hoc-baserad och beroende av att enskilda tjänstepersoner efterfrågar stöd. Enligt intervjuer efterfrågas en tydligare roll- och ansvarsfördelning, tydligare strukturer, utbildningsinsatser och gemensamma forum för att kunna bidra till en förbättrad samordning.

Både inköpscontroller och upphandlingssamordnare har tillträtt sina roller relativt nyligen och fungerar idag främst som centrala kontaktpunkter mot upphandlingskontoret. Deras ansvarsområden är dock inte fullt ut definierade när det gäller uppföljning av avtal. Sedan granskningens start har dessutom en av tjänsterna blivit vakant. Utifrån intervjuerna framkommer att deras huvudsakliga uppgifter i dagsläget handlar om att stötta verksamheterna i frågor kring upphandling och leverantörer, till exempel genom att svara på frågor, ge stöd vid enklare kontroller eller vägleda i upphandlingsprocessen. De fungerar även som länkar mellan kommunen och upphandlingskontoret, där upphandlingssamordnaren är huvudkontakt gentemot kontoret och inköpscontrollern hanterar kontroller kring inköp och fakturor. Dessutom ska de bidra till att stärka beställarkompetensen i organisationen, bland annat genom att initiera utbildningsinsatser och arbeta för att skapa forum för gemensamt erfarenhetsutbyte.

Extern samordning med andra kommuner, branschaktörer och myndigheter

Det gemensamma upphandlingskontoret deltar både i regionala och nationella nätverk, möter aktörer som polis och Skatteverket inom arbetet mot välfärdsbrott, och delar vid behov information med medlemskommunerna.

Samtidigt framkommer i intervjuer att denna samverkan inte når ut i Östersunds kommuns egna verksamheter. Det saknas formaliserade rutiner för hur information från dessa nätverk ska överföras internt, och företrädare för tekniska förvaltningen beskriver att de ibland saknar inblick i vilka aktiviteter som genomförs eller vilka lärdomar som dragits.

Det förekommer att tekniska förvaltningens medarbetare deltar i branschspecifika nätverk, exempelvis med andra Norrlandskommuner. Dessa forum uppskattas och används för att diskutera upphandlingsmodeller, jämföra arbetssätt och inhämta erfarenheter om entreprenader. Dessa forum

utgör inte ett strukturerat arbete mot oseriösa leverantörer, utan fokuserar främst på tekniska och operativa frågor.

Av intervjuer framkommer att rutiner saknas för hur misstankar om oegentligheter ska hanteras, inklusive när och hur externa aktörer ska kontaktas. I praktiken bygger kontakten med myndigheter oftast på att en enskild handläggare upplever osäkerhet, snarare än på en etablerad process.

Bedömning

Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka oseriösa leverantörer?

Nej.

Bedömningen baserar vi på att samordningen mellan kommunledningsförvaltningen, upphandlingskontoret och tekniska förvaltningen inte sker på ett systematiskt, formaliserat eller tillräckligt strukturerat sätt för att motverka oseriösa leverantörer. Vi bedömer att samordningen i stor utsträckning är personberoende och saknar tydliga riktlinjer för hur risker, avvikelser och varningssignaler ska hanteras och delas inom organisationen.

Vidare baserar vi bedömningen på att det saknas gemensamma forum, etablerade arbetsätt och dokumenterade processer som reglerar intern samordning. Avsaknaden av en samlad överblick över avtal, leverantörer och pågående kontroller innebär att viktig information inte sprids mellan förvaltningar, vilket begränsar kommunens förmåga att upptäcka och agera på risker kopplade till oseriösa aktörer.

Vi ser positivt på att upphandlingskontoret deltar i nationella och regionala nätverk samt att kommunen nyligen etablerat roller såsom inköpscontroller och upphandlingssamordnare. Dessa funktioner har potential att stärka samordningen framöver, under förutsättning att roller, ansvar och mandat tydliggörs och förstärks ytterligare.

Vi bedömer att det är en brist att ansvarsfördelningen mellan upphandlingskontoret och kommunens övriga verksamheter upplevs som otydlig, och att det saknas fastställda rutiner för hur misstankar om oegentligheter ska hanteras och när externa aktörer ska kontaktas. Detta medför risk för att viktiga kontrollmoment faller mellan stolarna och att kommunen inte agerar likvärdigt eller tillräckligt snabbt vid tecken på oseriös verksamhet.

Sammantaget bedömer vi därför att samordningen inte är tillräcklig, då betydande strukturella och organisatoriska brister finns som begränsar kommunens förmåga att systematiskt motverka oseriösa leverantörer.

Förfrågningsunderlag och avtal

Revisionsfråga 3: Har tillräckliga krav ställts i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet?

lakttagelser

Som tidigare nämnts ställer Lagen om offentlig upphandling krav på att upphandlande myndigheter ska kontrollera leverantörernas lämplighet, finansiella ställning och tekniska förmåga, samt ger möjlighet (och ibland skyldighet) att utesluta leverantörer som inte uppfyller kraven.

Under år 2025 har kommunallagen skärpts när det gäller kommunstyrelsens och nämnders arbete med intern kontroll. Numera ställs krav på att arbetet inom området även ska bestå av förebyggande insatser för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheter. Detta kan bland annat avse välfärdsbrottslighet.

Generellt om krav

Krav som kan bidra till att motverka välfärdsbrottslighet hanteras enligt intervjuvar i huvudsak genom de generella kvalificeringskrav som ställs i upphandlingarnas inledande skeden. Det rör sig framför allt om kontroller av leverantörers ekonomiska regelefterlevnad, såsom krav på F-skatt, avsaknad av skatteskulder, momsregistrering och grundläggande ekonomisk stabilitet. Dessa kontroller genomförs både av upphandlingskontoret och av ekonomiavdelningen vid upplägg av nya leverantörer, där systemstödet Inyett används för att identifiera varningssignaler. Kontroller vid upplägg av nya leverantörer hanteras av ekonomikontoret. Inom tekniska förvaltningen saknas motsvarande systematiska kontroller under avtalstiden, och uppföljning sker främst i attestleden utan stöd av tydliga rutiner eller system.

Det framkommer samtidigt att kravställningen inte är enhetlig inom kommunen. Avsaknaden av uppdaterade och samlade styrdokument på kommunnivå uppges i intervjuer innebära att kraven som ställs varierar beroende på vilken förvaltning, funktion eller enskild handläggare som ansvarar för upphandlingen. Upphandlingskontoret har etablerade rutiner, mallar och checklistor som omfattar exempelvis skattekontroller och kvalificeringsprövningar, men motsvarande strukturer saknas i stor utsträckning i kommunens och tekniska nämndens egna upphandlingar. Detta får till följd att kravställningen ibland bygger mer på lokala arbetsätt och individuell erfarenhet än på gemensamma riktlinjer.

Det bör även framhållas att inte samtliga upphandlingar genomförs av Upphandlingskontoret, utan att flera hanteras direkt av verksamheterna själva. Detta bidrar till skillnader i kravställning och arbetsätt.

När det gäller krav som mer direkt syftar till att motverka välfärdsbrottslighet uppges det finnas i en varierad omfattning. Inom vissa upphandlingsområden, särskilt entreprenader, uppges det förekomma

krav på exempelvis arbetsmiljöplaner, egenkontroller, kvalitetssäkringssystem, ISO6 och andra dokumentationskrav som indirekt kan bidra till ökad transparens och spårbarhet i leverantörskedjan. I flera upphandlingar uppges det även att samma krav ska gälla för eventuella underleverantörer. Samtidigt beskrivs det att uppföljningen av dessa krav inte är systematiskt organiserad, och att det saknas strukturer för att säkerställa att exempelvis certifikat eller säkerheter hålls aktuella över tid. Intervjuade inom tekniska förvaltningen beskriver att de i praktiken ofta förlitar sig på huvudentreprenörens egna bedömningar, och att kontroller av underleverantörer genomförs först när problem uppstår snarare än som en del av ett förebyggande arbetssätt.

I flera intervjuer lyfts att krav kopplade till välfärdsbrottslighet sällan diskuteras uttryckligen i samband med kravställning. Upphandlingsmallar innehåller främst generella krav, och det saknas riktlinjer som anger när och hur fördjupade kontroller eller särskilda riskindikatorer bör beaktas. För direktupphandlingar beskrivs kravställningen som särskilt begränsad, delvis till följd av att processen är mindre formaliserad och dokumentationen varierande.

Det framkommer även att roller och ansvar för kravställning och kravuppföljning inte alltid är tydliga. I vissa fall upplevs enligt intervjusvar osäkerhet kring vem som ska följa upp vilka delar av avtalen. Detta gäller särskilt krav som ställts i upphandlingsskedet men där ansvaret för uppföljning ligger på verksamheten. I intervjuerna återkommer också en bild av att brist på metodstöd och utbildning påverkar möjligheterna att ställa ändamålsenliga krav kopplade till risker för välfärdsbrottslighet.

Krav i förfrågningsunderlag och avtal

I genomgången av de upphandlings- och avtalsdokument som ingick i stickprovet framgår att kraven varierar mellan avtalen men innehåller flera komponenter som kan kopplas till kontroll av regelefterlevnad, kvalitet, arbetsrättsliga villkor och förebyggande av oseriösa aktörer. I bilaga 1 återfinns iakttagelser från våra stickprov på upphandlingar gjorda i kommunen som helhet samt inom tekniska förvaltningen.

Sammanfattningsvis visar stickprovsgranskningen att flera krav kan kopplas till kvalitet, arbetsrättsliga villkor, fordonskrav och sociala villkor, men inga av de specifika kontrollmomenten avser systematiska eller formaliserade kontroller av leverantörers ekonomiska situation, registreringar eller varningssignaler. Sådana kontroller förekommer enligt intervjuer i viss mån genom ekonomiavdelningen och Inyett, men är inte dokumenterade i upphandlings- eller avtalsunderlagen för stickproven.

Bedömning

Har tillräckliga krav ställts i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet?

Nej.

Bedömningen baserar vi på att det i flera av de granskade upphandlingarna saknas grundläggande krav som kan bidra till att motverka välfärdsbrottslighet, exempelvis kontroller kopplade till F-skatt, momsregistrering, skatter och arbetsrättsliga villkor. Vidare framgår att krav på kvalitetsledningssystem, arbetsmiljöplaner, egenkontroller, ansvarsförsäkringar samt reglering av underleverantörer förekommer i vissa upphandlingar och därmed ger en viss nivå av skydd mot oseriösa aktörer.

Vidare baserar vi bedömningen på att dessa krav i huvudsak återfinns inom vissa entreprenad- och tjänsteområden, medan andra granskade avtal saknar mer specifika krav som direkt syftar till att motverka välfärdsbrottslighet. Stickproven visar att kravställningen varierar mellan olika typer av upphandlingar och olika förvaltningar inom kommunen, vilket innebär att skyddsnivån mot oseriösa leverantörer inte är jämnt fördelad.

Vi bedömer att det är en brist att kravställningen inte är enhetlig och att centrala kontrollmoment, såsom kreditkontroller, kontroller mot Bolagsverket, varningslistor, styrelseanalys och oannonserade arbetsplatskontroller, inte förekommer i de granskade förfrågningsunderlagen eller avtalen. Det är också en brist att krav kopplade till välfärdsbrottslighet sällan diskuteras uttryckligen i samband med kravställning och att det saknas riktlinjer för när fördjupade kontroller ska tillämpas, särskilt vid direktupphandlingar.

Sammantaget bedömer vi därför att det finns krav som indirekt bidrar till att motverka välfärdsbrottslighet, men att dessa inte är tillräckliga, inte systematiskt återkommande och inte fullt ut inriktade på att identifiera eller förebygga välfärdsbrottslighet och oseriösa leverantörer.

Uppföljning och kontroll

Revisionsfråga 4: Sker tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer/underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet?

lakttagelser

Kommunstyrelsen och nämnder ska se till att den interna kontrollen inom dess verksamheter är tillräcklig. En del i den interna kontrollen är att skapa tillförlitliga kontrollsystem inom väsentliga områden.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer krav på att upphandlande myndigheter inte bara genomför en korrekt upphandling, utan även förvaltar avtalet och följer upp att leverantören levererar enligt de krav som ställts. Uppföljning är avgörande för att säkerställa att den avtalade kvaliteten uppnås till rätt pris och för att motverka oseriösa aktörer.

Övergripande iakttagelser om uppföljningsarbetet

Av intervjuerna framgår att uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer och underleverantörer sker i varierande omfattning inom Östersunds kommun. Det saknas en samlad struktur för hur uppföljning ska genomföras, dokumenteras och följas upp, vilket innebär att omfattningen av genomförda kontroller till stor del beror på enskilda medarbetares arbetsätt och förutsättningar.

Det finns ingen gemensam rutin som beskriver hur kontroller kopplade till välfärdsbrottslighet ska hanteras, varken före eller under avtalstiden. I flera intervjuer framkommer att uppföljning främst sker vid misstanke om avvikelse eller när frågor uppstår i den löpande verksamheten, snarare än utifrån en systematiskt planerad kontrollstruktur.

Det framkommer även att kommunen saknar en gemensam uppföljningsplan som anger frekvens, metod och ansvar för avtalsuppföljning, vilket gör att kontroller av välfärdsbrottsrelaterade risker inte genomförs systematiskt.

Även om ett avtal finns i avtalskatalogen kan upphandlingsdokumentationen i TendSign saknas på grund av behörighetsbegränsningar. Dokumentation bör enligt de intervjuade även finnas i diariet, men om handlingar inte diarieförts blir informationen inte sökbar. I sådana fall har information ibland kunnat inhämtas via personer med bredare systemåtkomst eller via tidigare avtalsansvariga, under förutsättning att dessa finns kvar i organisationen.

Följande kontroller kan förekomma, men dokumentationen är inte konsekvent eller systematiskt sparad:

- Ekonomisk kontroll av leverantör: Genomförs via "Skatteteknisk kontroll" i TendSign
- Kontroll av F-skatt: Görs i TendSign, men dokumentationen sparas inte alltid.
- Kontroll av skatteskulder: Genomförs inte alltid och dokumenteras sällan.
- Kreditvärdighet: Kontrolleras inte systematiskt och sparas inte ned.
- Bolagsverkskontroll: Genomförs inte alltid och dokumenteras inte.
- Varningslistor, ex. Svensk Handel: Genomförs inte alltid och dokumenteras inte.
- Styrelseuppdrag och styrelseförändringar: Görs inte alltid och dokumenteras inte.

Upphandlingskontorets rutiner uppmanar i dagsläget huvudsakligen till "skatteteknisk kontroll" i TendSign, och det finns inga dokumenterade krav på bredare seriositetskontroller. Därutöver saknas ett systemstöd som möjliggör löpande uppföljning av exempelvis årsvolym, takvolym eller avböjda

avropsförfrågningar. Detta medför att kommunen saknar en samlad bild av leverantörernas fullgörande av sina åtaganden, vilket i sin tur försvårar möjligheten att agera vid misstänkt bristande regelefterlevnad eller brott mot avtal.

Det finns inget system för strukturerad lagring av uppföljningshandlingar kopplade till leverantörer. Dokumentation kan i vissa fall återfinnas i projektdokumentation, men är inte sökbar på ett sätt som möjliggör systematisk uppföljning.

Uppföljningsrapporter, byggmötesprotokoll och liknande återfinns enbart om det lagts i projektdokumentationen. Det saknas möjlighet att söka uppföljning per leverantör eller avtalsområde.

Om oannonserade arbetsplatskontroller genomförts kan dokumentation eventuellt finnas i projektakten, men det saknas central lagring och sökbarhet.

Inom ramen för granskningen framkommer att delar av det operativa arbetet med leverantörskontroller och stöd till verksamheterna i praktiken faller på inköpscontroller och upphandlingssamordnare som är anställda för att arbeta på Upphandlingskontoret mot Östersunds kommun. Båda har relativt nya roller i kommunen och fungerar som centrala kontaktpersoner gentemot upphandlingskontoret, men deras uppdrag omfattar inte ett fullt ut definierat ansvar för avtalsuppföljning. Sedan granskningen påbörjades har en av dessa tjänster blivit vakant. Av intervjuerna framgår att deras roller i dag framför allt innebär att stödja verksamheterna i frågor kopplade till upphandling och leverantörer, exempelvis genom att svara på frågor, bistå i enklare kontroller eller vägleda i upphandlingsprocessen. Det ingår även att vara en länk mellan kommunen och upphandlingskontoret, där upphandlingssamordnaren utgör kommunens huvudkontakt och inköpscontrollern arbetar med kontroller kopplade till inköp och fakturahantering. Vidare ska de också stötta verksamheterna i att höja beställarkompetensen, bland annat genom att påbörja utbildningsinsatser och försöka skapa forum för gemensam kunskapsöverföring samt utföra vissa kontroller vid upplägg av nya leverantörer, exempelvis via Inyett (ekonomiska uppgifter, F-skatt, momsregistrering och varningssignaler), men utan att det finns ett dokumenterat och enhetligt arbetssätt på kommunövergripande nivå.

I intervjuer uttrycks att upphandlingssamordnarens och inköpscontrollerns roller är otydligt definierade, att de inte har mandat eller resurser att agera som en samlad controllerfunktion, och att mycket av uppföljningen fortfarande ligger ute i verksamheterna utan stöd av tydliga rutiner. Tillsammans bidrar deras insatser till att hantera uppkomna frågor, men de utgör inget ersättande systematiskt avtalstöd. Det framkommer i intervjuerna inköpscontrollerns och upphandlingssamordnarens roller varken är utformade eller resursatta för att motsvara det ansvar som normalt följer av en kommunövergripande avtalscontrollerfunktion. Roller och mandat beskrivs som otydliga, och fokus ligger i praktiken på operativt stöd till beställare och grundläggande rådgivning snarare än systematisk uppföljning av avtal, leverantörer och kontrollmoment. I intervjuer framkommer att det saknas styrdokument och

förutsättningar att etablera en sammanhållen struktur för avtalsuppföljning, och att deras arbete i hög grad sker reaktivt och utifrån frågor som uppstår i verksamheterna.

Tekniska förvaltningen beskriver att uppföljningar görs bland annat avseende fakturor och platsbesök, men utan fastställda rutiner eller enhetlig dokumentation.

Ett flertal upphandlande medarbetare inom Östersunds kommun uppges sakna utbildning och metodstöd för att följa upp krav.

Inledande och löpande kontroller av leverantörer

Ekonomifunktionen genomför kontroller vid upplägg av nya leverantörer, bland annat genom Inyett (F-skatt, momsregistrering, varningssignaler). Dessa kontroller sker dock främst vid leverantörsregistrering och inte löpande under avtalstiden. Flera intervjuade beskriver att uppföljning av ekonomiska risker under avtalstiden i praktiken inte ingår i deras roll eller saknar tydligt regelverk.

Vid fakturagranskning förekommer stickprov, framför allt när avvikelser uppmärksammas i projekt. Flera medarbetare berättar att de då efterfrågar prislistor eller detaljerade fakturaspecifikationer från leverantören och jämför med avtalet, men även detta sker i varierande utsträckning och utan gemensam metodik.

Praktiskt genomförd uppföljning inom tekniska förvaltningen

Tillgången till avtal inom tekniska förvaltningen är inte heltäckande. Behörigheten i TendSign styrs av inställningar som gjordes vid upphandlingens start, vilket innebär att vissa avtal och tillhörande handlingar inte är åtkomliga för berörda medarbetare.

Inom framför allt Gata/Park beskriver medarbetare att de gör återkommande fysiska kontroller av leverantörernas utförande, till exempel okulära besiktningar vid snöröjning eller förändrade väderförhållanden. Arbets sättet bygger på närhet till verksamheten och personlig kännedom om uppdraget, men kontrollerna dokumenteras i begränsad utsträckning och kopplas inte till specifika riskområden relaterade till välfärdsbrottslighet.

För entreprenader genom projektenheten sker uppföljning främst genom byggmöten, egenkontroller från entreprenörerna, besiktningar och projektledarnas löpande dialog. Även här saknas en formaliserad struktur för hur kontroller kopplade till exempelvis underleverantörer, ekonomiska avvikelser eller arbetsrättsliga krav ska genomföras och följas upp.

Kontroller av underleverantörer

I flera verksamheter framhålls att krav på underleverantörer ”ska gälla på samma sätt som för huvudentreprenören”, men intervjuerna visar tydligt att det saknas en samlad struktur för hur dessa krav ska följas upp.

I intervjuer beskrivs att de främst vänder sig till huvudentreprenören vid frågor eller misstänkta avvikelser, men att kommunen i begränsad utsträckning kontrollerar underentreprenörers uppgifter, kompetens, certifikat eller ekonomiska situation. Det framkommer även exempel där brister i underleverantörsledet upptäckts först när problem uppstod i utförandet.

Roller och ansvarsfördelning

Ett återkommande tema i intervjuerna är otydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingskontoret, tekniska förvaltningen och övriga aktörer. Avsaknaden av en central avtalscontrollerfunktion i kommunen innebär att uppföljning i stor utsträckning faller på enskilda projektledare, arbetsledare eller ekonomer. Flera beskriver att det historiskt funnits förväntningar om stödfunktioner som inte motsvarat kommunens faktiska behov.

Dokumentation och återkoppling

I flera intervjuer framgår att resultat från uppföljning i begränsad utsträckning dokumenteras. Leverantörmöten diarieförs inte alltid och stickprov, byggmötesprotokoll eller ekonomiska kontrollnoteringar sparas inte som en del av en strukturerad avtalsuppföljning.

Det finns inte heller en fastställd rutin eller metod för hur avvikelser ska hanteras, följas upp och återrapporteras internt. Avvikelser hanteras ofta dialogbaserat med leverantören, vilket kan vara effektivt i enskilda fall men gör att lärdomar och riskindikationer inte uppmärksammas på kommunövergripande nivå.

Uppföljning och kontroll av avtal enligt stickprov

I erhållna underlag finns det inga handlingar som tyder på att någon systematisk uppföljning eller systematiska kontroller har gjorts. Det finns inte för något av avtalen någon nedsparat dokumentation som visar på att de inledande kontrollerna (av bland annat F-skatt) eller någon systematisk avtalsuppföljning i övrigt har gjorts. Vid granskningen har det framkommit att möjligheterna att ta fram komplett dokumentation varierar och i vissa fall är begränsade. Detta beror främst på behörighetsstyrningen i TendSign samt avsaknaden av en sammanhållen struktur för lagring och tillgänglighet till upphandlings- och avtalsinformation.

Vi ser att det i avtalen finns skrivningar om uppföljning. Exempelvis finns det i avtalet för vinterväghållning krav på uppföljningsmöten och viss rapportering, men i avtalet är den inte systematiskt beskriven. Det finns inga krav på redovisning av ekonomiska kontroller över tid och inte heller krav på kontroller av underleverantörer utöver att de ska vara godkända. Som tidigare nämnts uppger tekniska förvaltningen att det görs vissa löpande kontroller över leverantörens utförande men det är inte spårbart dokumenterat. På liknande sätt ser det också ut i andra avtal, oaktat om det är avtal som berör kommunen eller tekniska förvaltningen.

Bedömning

Sker tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer/ underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet?

Nej.

Bedömningen baserar vi på att det saknas en samlad och systematisk struktur för uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer och underleverantörer. Uppföljning sker i varierande omfattning och är i hög grad beroende av enskilda medarbetares arbetssätt och förutsättningar, snarare än en gemensam metodik. Vår bedömning baseras även på att det inte finns några dokumenterade rutiner för hur kontroller kopplade till välfärdsbrottslighet ska utföras och dokumenteras, vare sig före eller under avtalstiden, samt att kontroller ofta initieras först vid misstanke om avvikelse och inte som del av ett förebyggande och planerat kontrollarbete.

Vi bedömer att det är en brist att centrala kontrollmoment, såsom kreditvärdighet, skatteskulder, registreringskontroller, varningslistor och styrelseanalyser, inte genomförs systematiskt eller dokumenteras. Det är även en brist att det saknas strukturerad och sökbar lagring av uppföljningshandlingar, vilket begränsar kommunens förmåga att få en samlad bild av leverantörers regelfosterlevnad över tid. Vidare baserar vi bedömningen på att roller och ansvar för uppföljning är otydligt definierade och att kommunen saknar en gemensam uppföljningsplan som anger frekvens, metod och ansvar.

Vi ser positivt på att vissa kontroller förekommer, exempelvis ekonomiska kontroller vid leverantörsregistrering och fysiska verksamhetsnära kontroller inom exempelvis Gata/Park. Dessa insatser är dock inte systematiskt förekommande eller dokumenterade och inte heller kopplade till risker avseende välfärdsbrottslighet.





Sammantaget visar granskningen på att det inte sker en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer/ underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet och att den uppföljning och kontroll som sker är personberoende och ej spårbar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna, under ledning av revisionskontoret, i Östersunds kommun genomfört en granskning av seriositetskontroll leverantörer. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende leverantörskontroller och uppföljning av leverantörer.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och tekniska nämnden **ej** har en tillräcklig intern kontroll avseende leverantörskontroller och uppföljning av leverantörer.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns i tillräcklig grad dokumenterade riktlinjer och rutiner med ändamålsenligt innehåll avseende leverantörskontroller och avtalsuppföljning?	Delvis Det finns ett strukturerat ramverk inom Upphandlingskontoret, men Östersunds kommun, inklusive tekniska nämnden, saknar egna samlade, uppdaterade och heltäckande styrdokument. Praktisk uppföljning sker i hög grad ad hoc och ansvarsfördelningen är otydlig.	
2. Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka oseriösa leverantörer?	Nej Samordningen är personberoende, otydligt organiserad och saknar formaliserade forum, rutiner och ansvarsfördelning. Viktig information sprids inte systematiskt inom kommunen.	
3. Har tillräckliga krav ställts i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet?	Nej Kravställningen är varierande och saknar flera centrala kontrollmoment kopplade till välfärdsbrottslighet. De krav som finns är inte enhetliga eller systematiska och stickproven påvisar att flera brister finns.	
4. Sker tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlade leverantörer/underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet?	Nej Uppföljning saknar gemensam struktur och är i hög grad personberoende. Kontroller genomförs inte systematiskt eller dokumenteras, och roller samt ansvar är otydligt definierade.	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att det upprättas samlade, aktuella och heltäckande styrdokument för leverantörskontroller och avtalsuppföljning, inklusive krav på dokumentation av kontroller som bör gälla för hela kommunen.
- Införa enhetliga rutiner för avtalsuppföljning samt att utveckla en gemensam uppföljningsplan med tydliga krav på dokumentation, metodstöd och spårbarhet för kontroller som genomförs under avtalstiden.
- Klargöra ansvarsfördelningen mellan kommunen och Upphandlingskontoret, särskilt avseende uppföljning, hantering av avvikelser och samordning kring risker kopplade till oseriösa aktörer.
- Införa formaliserade forum och arbetsätt för att dela information om risker, varningssignaler och avvikelser mellan berörda funktioner och förvaltningar.
- Säkerställa att uppställda krav i upphandlingarna följs upp systematiskt och att en enhetlig struktur införs för uppföljning och kontroll av leverantörer och underleverantörer.
- Säkerställa att riktade och återkommande utbildningsinsatser genomförs för berörda funktioner inom kommunen i syfte att stärka kompetensen kring leverantörskontroller, avtalsuppföljning och arbete mot oseriösa aktörer.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Fastställa tydliga roller och ansvar för vem som ska följa upp vilka moment i avtalen, eftersom ansvaret idag är oklart och varierar mellan enheter.
- Säkerställa att uppställda krav i upphandlingarna följs upp systematiskt och att en enhetlig struktur införs för uppföljning och kontroll av leverantörer och underleverantörer.

Bilagor

Bilaga – lakttagelser från stickprov

Stickprov från kommunstyrelsen

Leverantör 1 – Stöd- och utbildningstjänster (CSR)

- Krav på F-skatt och att skatter och avgifter ska vara betalda (kontrolleras av upphandlande myndighet).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i de granskade underlagen.
- Krav på särskilda kompetensnivåer: juniora konsulter ska ha minst tre års erfarenhet och utbildning kopplad till hållbarhet, medan seniora konsulter ska ha minst sju års erfarenhet samt kunskap om EU-taxonomin.
- Krav på att reseersättning, logi och förberedelsearbete ska ingå i timpriset, vilket uppges motverka dolda kostnader.
- Krav på kvalitetsledningssystem och struktur för miljöarbete under avtalstiden.
- Krav på att underleverantörer endast får anlitas efter skriftligt godkännande.
- I övrigt ses inga särskilda krav i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet eller krav på kontroller av ekonomisk seriositet.

Leverantör 2 – Persontransporter med taxi/färdtjänst

- Krav på F-skatt och att skatter och avgifter ska vara betalda (kontrolleras av upphandlande myndighet).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i de granskade underlagen.
- Krav på att förarna ska omfattas av de arbetsrättsliga villkor som bygger på Taxiavtalet, inklusive minimilöner, ob-ersättning, övertidsersättning och definierad arbetstid.
- Krav på att säkerställa att underleverantörer tillämpar samma arbetsrättsliga regler.
- Krav på redovisning av vilket kollektivavtal som tillämpas och dess giltighetstid.

- Krav på att förare ska omfattas av tidrapporteringsrutiner och schemaförläggning enligt gällande regelverk.
- I övrigt ses inga särskilda krav i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet eller krav på kontroller av ekonomisk seriositet.

Leverantör 3 – Minibutik

- Krav på F-skatt och att skatter och avgifter ska vara betalda (kontrolleras av upphandlande myndighet).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i de granskade underlagen.
- Krav på dialog om socialt ansvarstagande, med syfte att erbjuda praktik eller anställningsmöjligheter för prioriterade målgrupper.
- Krav på att leverantören ska säkerställa att minst 70 % av de fordon som används för leveranser drivs av förnybara drivmedel.
- Krav på att all personal som ska leverera i kommunens lokaler måste genomgå säkerhetsrutiner och ha personligt passerkort.
- Krav på att ingen prispåslag får göras – priser ska motsvara ordinarie butikspris.
- I övrigt ses inga särskilda krav i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet eller krav på kontroller av ekonomisk seriositet.

Leverantör 4 – Projektering/tjänster kopplade till konstnärlig gestaltning

- Krav på F-skatt och att skatter och avgifter ska vara betalda (kontrolleras av upphandlande myndighet).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i de granskade underlagen.
- Krav på fackmannamässig leverans inklusive installation av verk och tydliga skötselanvisningar.
- Krav på upphovsrättsliga reglering, där kommunen äger verket men konstnären behåller upphovsrätten.
- Krav på elektronisk fakturering och korrekt referenshantering.

- Krav på ansvarsförsäkring anpassad för verksamheten.
- I övrigt ses inga särskilda krav i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet eller krav på kontroller av ekonomisk seriositet.

Leverantör 5 – Incident- och avvikelserapportering

- Krav på F-skatt och att skatter och avgifter ska vara betalda (kontrolleras av upphandlande myndighet).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i de granskade underlagen.
- Krav på efterlevnad av internationella konventioner, arbetsrättsliga villkor och miljölagstiftning i hela leveranskedjan.
- Leverantören ska ha intern rutin för tystnadsplikt, brott mot sekretess ska hanteras och dokumenteras.
- Leverantören ska ha processer för årlig rapportering av genomförda säkerhetsåtgärder.
- Underleverantörer omfattas av samma skyldigheter; lista över underleverantörer ska hållas aktuell.
- I övrigt ses inga särskilda krav i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet eller krav på kontroller av ekonomisk seriositet.

Leverantör 6 – Mat för mötesplatser

- Krav på F-skatt och att skatter och avgifter ska vara betalda (kontrolleras av upphandlande myndighet).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i de granskade underlagen.
- Krav på löpande information och avvikelshantering, inklusive skyldighet att utan dröjsmål meddela brister som påverkar avtalade villkor.
- Krav på att Leverantören deltar i uppstartsmöte och uppföljningsmöten samt tar fram åtgärdsplaner vid behov.

- Krav på att underleverantörer endast får anlitas efter godkännande och omfattas av samma skyldigheter som Leverantören.
- Krav på gällande företags- och ansvarsförsäkring anpassad efter verksamheten.
- I övrigt ses inga särskilda krav i förfrågningsunderlag och avtal i syfte att motverka välfärdsbrottslighet eller krav på kontroller av ekonomisk seriositet.

Stickprov från tekniska nämnden

Leverantör 1 – Måleriarbeten

- Krav på kvalitetsledningssystem och dokumenterade rutiner för egenkontroll samt avvikelshantering.
- Krav på arbetsmiljöplaner.
- Krav på elektronisk personalliggare enligt Skatteförfarandelagen.
- Krav på att underentreprenörer endast får anlitas efter godkännande och att beställaren har rätt att kontrollera att underentreprenörer fullgjort sina skyldigheter gällande skatter och avgifter.
- Krav på försäkringar (allrisk-, ansvarsförsäkring, ROT-försäkringar) med verifiering vid avtalstecknande.
- Krav på F-skattebevis – ska anges på faktura.
- Krav på detaljerad fakturaspecifikation, inklusive verifikat för material och underentreprenörer.
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i själva förfrågnings- eller avtalsdokumenten.

Leverantör 2 – Tjänstecyklar och service

- Krav på miljöledningsarbete under hela avtalsperioden.
- Krav på årliga uppföljningsmöten med statistikgenomgång.
- Krav på att uppfylla gällande lagstiftning, inklusive skatter och allmänna avgifter (hävningssgrund om så inte sker).
- Krav på F-skattebevis – ska anges på faktura.

- Krav på att underleverantörer inte får anlitas utan godkännande.
- Krav på företags- och ansvarsförsäkring.
- Krav på att leverantören uppfyller kollektivavtalade garantier (t.ex. garantier och service inom vissa tidsramar).
- Inga krav på kreditkontroll, Bolagsverkskontroll, varningslistor, styrelseanalys eller oannonserade arbetsplatskontroller förekommer i själva förfrågnings- eller avtalsdokumenten.

Leverantör 3 – Vinteväghållning

- Krav på F-skatt och att skatter/avgifter ska vara betalda (återkommande i flera dokument, men utan kompletterande krav på ytterligare ekonomiska kontroller).
- Krav på arbetsrättsliga villkor, inklusive att leverantören ska tillämpa kollektivavtal eller motsvarande nivåer för lön, arbetstid och semester (t.ex. enligt Väg- och Banavtalet).
- Krav på redovisning av tillämpat kollektivavtal och uppgift om hur underleverantörer säkerställer samma villkor (via egenrapportering).
- Krav på kvalitets- och miljöledningssystem, egenkontroller eller dokumenterade rutiner (t.ex. vid entreprenadarbeten).
- Krav på rutiner för avvikelshantering och rapportering under avtalstiden.
- Krav på ansvarsförsäkring anpassad till uppdragets art.
- Krav på att underleverantörer endast får anlitas efter godkännande, samt att samma krav ska gälla i underleverantörskedjan.
- Krav på genomförande av säkerhetsrutiner, såsom siktröjning, hantering av snöstör, tillgänglighet till tekniska installationer (t.ex. elskåp, brandposter).

2026-03-26

Bo Rehnberg

Anna Hilmarsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Östersunds kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 15 maj 2025. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.