



HELSINGBORG

Revisionsrapport Avtalsförvaltning

Stadsrevisionen

Avtalsförvaltning – 2026

Framtagen av Stadsrevisionen i Helsingborgs stad

Datum: 2026-09-08

Diarienummer: 42/2026

Kontakt: stadsrevisionen@helsingborg.se

Foto: Helsingborgs stad

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	6
Syfte och revisionsfrågor, avgränsning	7
Revisionskriterier	8
Metoder	9
Resultat av granskningen.....	10
Riktlinjer och processer, ansvar och roller	10
Avtalstecknande	11
Förvaring av avtal	11
Avtalsuppföljning	12
Avtalstrohet	12
Nämndsövergripande avsnitt.....	14
Samlad bedömning och rekommendationer.....	30
Bilaga 1 Sammanställning stickprov.....	32

Sammanfattning

Stadsrevisionen har i sin revisionsplan 2026 beslutat att genomföra en granskning av hur styrelse och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig avtalsförvaltning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, kulturnämnden, socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner.

Granskningen har innefattat dokumentgranskning samt intervjuer med tjänstepersoner som har ett särskilt ansvar för de processer som berört granskningen: avtalsförvaltning, informationshantering och diarieföring. Stickprov som genomförts i granskningen har innefattat en genomgång av avtal för kontroll att dessa är korrekt hanterade vad gäller undertecknande, diarieföring, förvaring och avtalsefterlevnad.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen, att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden delvis har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen samt att kulturnämnden endast delvis har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen.

Granskningen visar att staden behöver arbeta i högre utsträckning med avtalsförvaltning, men framför allt med avtalsuppföljning för att säkerställa ställda krav i upphandlingen och för att motverka oseriösa aktörer. Granskningen visar därtill att det i staden saknas en tydlig struktur, som utgår ifrån ett riskperspektiv, för att följa upp de krav som ställs. I granskningen framgår att det efterfrågas ett gemensamt systemstöd i staden som kan underlätta arbetet med avtalsuppföljning.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- ur ett stadsövergripande perspektiv:
 - förtydliga processen för avtalsförvaltningen, inklusive roller och ansvar,
 - tydliggöra när avtal ska tecknas i staden.
- ur ett förvaltningsspecifikt perspektiv:
 - utveckla och implementera ändamålsenliga processer för avtalsförvaltningen inklusive roller och ansvar samt säkerställa att dessa fungerar i praktiken,

- säkerställa att avtal följs upp systematiskt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling,
- stärka riskanalys och den interna kontrollen av avtalstrohet genom struktur för uppföljning och rapportering avseende de förvaltningsspecifika avtalen.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi **kulturnämnden** att:

- utveckla och implementera ändamålsenliga processer inklusive roller och ansvar samt säkerställa att dessa fungerar i praktiken,
- säkerställa att avtal tecknas samt följs upp systematiskt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling,
- stärka riskanalys och den interna kontrollen av avtalstrohet genom struktur för uppföljning och rapportering avseende de förvaltningsspecifika avtalen.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi **socialnämnden** att:

- säkerställa att framtagna processer för avtalsförvaltningen genomförs i nämndens samtliga avtal.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi **vård- och omsorgsnämnden** att:

- följa upp den nya inköpsorganisationen för att säkerställa att processen fungerar ändamålsenligt i verksamheten,
- säkerställa att avtal tecknas samt följs upp systematiskt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling,
- säkerställa att framtagna processer för avtalsförvaltningen genomförs i nämndens samtliga avtal.

Inledning

Staden och dess olika verksamheter ingår årligen ett stort antal olika avtal med leverantörer avseende köp av varor och tjänster. Brister i avtalsförvaltning kan medföra betydande ekonomiska risker och skada förtroendet för kommunen, samtidigt som det påverkar kvalitet, rättssäkerhet och likabehandling inom den kommunala verksamheten.

Av detta skäl är det viktigt att det inom stadens verksamheter finns en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att avtal tecknas efter genomförd upphandling och av behöriga personer, att leveranser av varor och tjänster sker utifrån avtalad omfattning, pris och kvalitet samt att avtalsförlängningar och prisjusteringar sker enligt gällande avtalsvillkor. Den interna kontrollen behöver även säkerställa att avrop görs enligt gällande avtal och av behöriga personer, samt att stadens avtal är systematiskt ordnade och diarieförda i enlighet med gällande krav och rutiner. Detta för att säkerställa tillgänglighet och spårbarhet.

Med avtalsförvaltning avses intern administration av avtalen, avtalsuppföljning och arbete med avtalstrohet.

Mot ovan bakgrund ser revisorerna en risk att styrelser och nämnders avtalsförvaltning inte följer gällande krav och rutiner, bland annat vad gäller ansvarsfördelning och avtalsuppföljning gentemot avtalsvillkor, tillräcklig dokumentation samt spårbarhet och kontroll.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av hur styrelse och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

Granskningen har utförts av Helsingborgs stads revisionskontor på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2026.

Syfte och revisionsfrågor, avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelse och berörda nämnder säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer och processer för avtalsförvaltningen?
- Är ansvar och roller för avtalsförvaltningen tydliggjorda?
- Säkerställs att avtal tecknas av behöriga företrädare enligt delegeringsordning, arbetsinstruktion och fullmakter?
- Förvaras avtal på ett strukturerat, tillgängligt och spårbart sätt i enlighet med gällande krav och rutiner?
- Genomförs systematisk uppföljning av avtalens efterlevnad med fokus på avtalsvillkor, förlängning och uppsägning?
- Säkerställs en ändamålsenlig uppföljning av avtalstroheten?

Granskningen avser kommunstyrelsen, kulturnämnden, socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden och avgränsas till att avse avtalsförvaltning inom styrelsens och nämndernas verksamhetsområde under 2026. Granskningen avser förvaltningsspecifika avtal.

Granskningen innefattar inte bedömning om upphandling har genomförts korrekt i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Granskningen innefattar inte omfattningen av avtalstroheten per nämnd utan fokus i granskningen har varit vilka system och rutiner som säkerställer uppföljning av avtalstrohet på förvaltningsnivå.

Definition av begreppet avtalsförvaltning

I den här granskningen utgår vi från Upphandlingsmyndighetens definition av avtalsförvaltning. Enligt Upphandlingsmyndigheten innefattar begreppet intern administration, som exempelvis att registrera avtalet i en avtalsdatabas samt att hantera eventuella förlängningar och prisjusteringar, avtalsuppföljning samt organisationens arbete med avtalstrohet, det vill säga att styra organisationens köp till leverantören som myndigheten har avtal med.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- **Kommunallag (2017:725), 6 kap. 6§.** Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- **Helsingborgs stads policy för inköp och upphandling med tillhörande riktlinjer.** Policyn och riktlinjerna gäller för samtliga nämnder i staden. Policyn beskriver stadens förhållningssätt inom strategiska och effektiva inköp, affärsmässighet, innovation och kreativitet, miljö- och social hänsyn samt ansvar och organisation. I tillhörande riktlinjer framgår bland annat att förvaltningen ansvarar för att följa upp avtal och administrera till exempel förlängningar. Respektive förvaltning ansvarar också för att ta fram rutiner vid behov. Varje nämnd ansvarar för att inköpsverksamheten följer policyn och riktlinjer för inköp och upphandling.
- **Upphandlingsmyndighetens vägledning för avtalsförvaltning.** Vägledningen definierar begreppet avtalsförvaltning och klargör vad avtalsförvaltning syftar till, exempelvis att säkerställa god konkurrens på lika villkor för leverantörer då kraven i genomförd upphandling följs upp. Därtill att säkerställa att kvaliteten på utförda varor eller tjänster håller avtalad nivå samt att säkerställa att skattemedel används på bästa möjliga sätt.
- **Styrelse och nämnders delegeringsordningar med tillhörande arbetsinstruktioner.** Här anges bland annat vem som har rätt att ingå avtal och överenskommelser inom ramen för verksamheten. I staden får detta ske inom fastställd budget eller utifrån fastställda beloppsgränser.
- **Styrelse och nämnders informationshanteringsplaner.**

Metoder

Granskningen har genomförts av Helsingborgs stads revisionskontor på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna. Berörda sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende i enlighet med Skyrevs (Sveriges Kommunal Yrkesrevisorer) rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen. Rapporten har kvalitetsgranskats av revisionsdirektören enligt angiven rutin i syfte att säkerställa att granskningen efterlever god revisionssed i kommunal verksamhet samt Skyrevs vägledningar och rekommendationer.

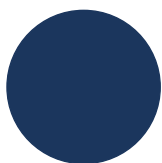
Granskningen har innefattat intervjuer med tjänstepersoner som har ett särskilt ansvar för de processer som berört granskningen vad gäller avtalsförvaltning, informationshantering och diarieföring: inköpssamordnare, administratörer, ekonomihandläggare, verksamhetschefer, verksamhetskoordinatorer, registratorer, avtalsägare, LOV-samordnare och placeringssamordnare.

I granskningen har även dokumentgranskning genomförts. Denna har innefattat en genomgång av rutiner för diarieföring och informationshantering, riktlinjer och policys för inköp och upphandling, interna kontrollplaner, delegeringsordningar med tillhörande arbetsinstruktioner etcetera.

I granskningen har också stickprov genomförts, 12 per styrelse/nämnd. Stickproven har innefattat en genomgång av avtal för kontroll att dessa är korrekt hanterade vad gäller undertecknande, diarieföring, förvaring och avtalsefterlevnad. Stickproven redovisas i tabell i bilaga 1.

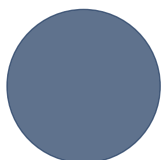
Intervjuade i granskningen samt biträdande stadsdirektör, kulturdirektören, socialdirektören och omsorgsdirektören har erhållit granskningen för faktakontroll.

Granskningsområdet har bedömts enligt nedan bedömningsskala vilket följer Skyrevs vägledningar och rekommendationer.



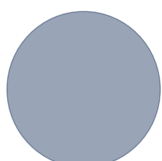
I allt väsentligt ändamålsenlig/tillräcklig

Bedömningskriterierna är i allt väsentligt uppfyllda. Avvikelse/brister som behöver åtgärdas är av mindre karaktär.



Delvis ändamålsenlig/tillräcklig

Bedömningskriterierna bedöms delvis vara uppfyllda. Det finns avvikelser/brister som behöver åtgärdas.



Inte ändamålsenlig/tillräcklig

Bedömningskriterierna bedöms inte vara uppfyllda. Det finns väsentliga avvikelser/brister som behöver åtgärdas.

Resultat av granskningen

I detta avsnitt redogörs för samtliga revisionsfrågor ur ett stadsövergripande perspektiv.

Riktlinjer och processer, ansvar och roller

I Upphandlingsmyndighetens vägledning för avtalsförvaltning framgår att olika upphandlingssystem och standardiserade mallar i avtalsförvaltningen kan underlätta och bidra till tidsbesparing och kvalitetssäkring. Exempel på system är avtalsdatabas, system för rapportering av statistik och ekonomisystem. Exempel på mallar som nämns är:

- checklistor för administrativa uppgifter inför uppstart och avslut av avtal
- förlängning av avtal, samt ändring av/tillägg till avtal
- avropsmall
- plan för avtalsförvaltningen
- mätning och rapportering av statistik/ övergripande nyckeltal (exempelvis avtalstrohet)

I staden används Kommers som upphandlingssystem och i Kommers finns även stadens avtalskatalog. I avtalskatalogen finns framför allt de stadsövergripande avtalen, men även förvaltningsspecifika avtal läggs in i katalogen vid behov. Stadens dokument- och ärendehanteringssystem Ciceron används för diarieföring av avtal och i stadens ekonomisystem, Unit4 ERP, hanteras fakturor. I beslutsstödet Qlik Sense finns en inköpsmodul där förvaltningarna kan se inköp inom och utanför avtal samt avtalstrohet, främst för de stadsövergripande avtalen. Inköpsmodulen administreras av inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen.

På stadens intranät finns en särskild inköpssida. Här beskrivs rollerna på förvaltningarna, exempelvis inköpssamordnare, beställare och direktupphandlare samt avtalsuppföljare. En avtalsuppföljare definieras som den person som "har ansvar för att avtalet följs upp och att staden får den vara eller tjänst som är beställd till de villkor som gäller". Vad gäller inköpssamordnarens roll anges att varje förvaltning har minst en samordnare för inköpsfrågor med ansvar och mandat att styra och organisera förvaltningens arbete med inköps- och upphandlingsfrågor. Inköpssamordnarna är även förvaltningarnas kontaktpersoner gentemot inköpsenheten.

Vad gäller beställarens roll framgår också i stadens riktlinjer för inköp och upphandling att det är beställarens ansvar att följa rutiner för beställningar, påtala fel

och brister och hantera reklamationer till leverantören, vid behov med stöd av avtalsansvarig. Beställaren ansvarar även för att rapportera avvikelser om leverantören inte lever upp till sina skyldigheter i avtalet till avtalsansvarig.

Det finns inga särskilda stadsövergripande mallar eller rutinbeskrivningar för avtalsförvaltning som linjerar med de mallar som Upphandlingsmyndigheten förespråkar.

Avtalstecknande

Varje nämnd har en delegeringsordning som beskriver vilka frågor som en nämnd överlåtit åt annan att fatta beslut om i nämndens ställe. Till delegeringsordningen hör en arbetsinstruktion som anger vem som har ansvar för olika områden inom respektive styrelse/nämnd och dess förvaltning. I Helsingborgs stad regleras befogenheter för avtalstecknande i respektive nämnds delegeringsordning med tillhörande arbetsinstruktion. I staden ser beslutsfattandet likartat ut vad gäller befogenheter för avtalstecknande med utgångspunkt i fastställd budget alternativt fastställda beloppsgränser.

Vad gäller kravet att teckna avtal i staden framgår på inköpssidan på intranätet att "avtal kan tecknas för direktupphandlingar under 100 000 kr". När det gäller direktupphandlingar mellan 100 000 kr och 700 000 kr framgår ingen information vad som gäller avseende avtalstecknande.

Enligt Upphandlingsmyndigheten är det lämpligt utifrån dokumentationsplikten för inköp över 100 000 kr att dokumentera överenskommelsen genom ett fysiskt kontrakt.

Förvaring av avtal

För de upphandlingar som genomförs via upphandlingssystemet Kommers är rekommendationen enligt centrala inköpsenheten att alla underlag i upphandlingen inklusive avtal ska sparas i Kommers. Detta gäller både stadsövergripande och förvaltningsspecifika upphandlingar. Rekommendationen är även att avtal som ingås genom direktupphandling läggs in i Kommers, även om upphandlingen inte har genomförts i systemet.

Respektive förvaltning ansvarar själv för att avtalen diarieförs i enlighet med sin informationshanteringsplan. I den här granskningen har kontrollen avsett om avtalen är diarieförda i enlighet med respektive nämnds informationshanteringsplan eller motsvarande dokument.

Avtalsuppföljning

Avtalsuppföljning innebär, enligt Upphandlingsmyndighetens definition, att säkerställa att leverantören under hela avtalsperioden uppfyller det som avtalats när det gäller ställda krav, pris, kvalitet, leverans och resultat.

I stadens riktlinjer för inköp och upphandling uppges att avtalsuppföljning till exempel kan handla om analys av inköpsstatistik, beställarbeteende, leverantörs- och kundnöjdhet, uppföljning av kvalitets- och hållbarhetskrav, att staden får rätt priser, samt avtalstrohet. Avgörande för uppföljningen är ställda krav i upphandlingen, avtalsvillkor och verksamhetens behov.

Inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen uppger i granskningen att enheten arbetar med att ta fram övergripande material som ska vara stöd för avtalsuppföljare, bland annat en checklista med beskrivning för vilka kontroller verksamheten bör göra i sin avtalsuppföljning. Planen är att checklistan ska vara tillgänglig för stadens medarbetare under hösten 2026. Vi har tagit del av ett utkast av denna checklista och noterar att den innehåller frågeställningar ur flera aspekter, exempelvis både kontroller inför en upphandling, avtalstrohet och avtalsuppföljning, men saknar djupgående frågor ur ett riskperspektiv.

Enligt uppgift finns det också två nätverk för avtalsuppföljning som inköpsenheten driver, ett internt med avtalscontrollers och inköpscontrollers från stadens förvaltningar med månadsvisa träffar samt ett externt "avtalsuppföljning och inköpsanalys". I det senare ingår deltagare från Familjen Helsingborg, andra kommuner och stadens bolag, träffarna sker två gånger per år. Stadens verksamheter representeras av förvaltningarnas inköpsansordnare och avtalscontroller/inköpscontroller.

För de stadsövergripande avtalen finns uttalade avtalsägare på inköpsenheten som ansvarar för uppföljning. På intranätet finns ett formulär där förvaltningarna kan fylla i synpunkter på de stadsövergripande avtalen som en del i avtalsuppföljningen av dessa. Synpunkterna tas om hand av respektive avtalsägare på inköpsenheten.

Avtalstrohet

Som en del i avtalsförvaltningen ingår också att arbeta med avtalstrohet. Enligt Upphandlingsmyndighetens vägledning innebär det att styra organisationens köp till leverantörer som organisationen har avtal med, vilket kan ske genom informationsinsatser om avtalet samt genom att förenkla beställningsvägar. Avtalstrohet innebär per definition att köpa de varor/tjänster som ett avtal omfattar.

Vikten av att köpa från de leverantörer som staden har avtal med tydliggörs bland annat i stadens utbildning om inköp på plattformen HbgLearns som alla medarbetare i staden har tillgång till. Där framgår att ett avtal är ett ömsesidigt löfte där

leverantörer lovar att hålla de krav som staden har ställt och staden lovar att köpa av dem. Det betonas också i utbildningen att avtalsuppföljning är viktig för att upprätthålla förtroendet för staden som affärspartner samt för att säkerställa att skattemedel används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Enligt uppgift är det avtalskatalogen i Kommers som utgör grunden i avtalstroheten. I avtalskatalogen kan beställarna söka efter avtal baserat på sökord.

I beslutsstödet Qlik Sense används inköpsmodulen för att sammanställa stadens inköp inom eller utanför avtal, samt köp utan avtal. Här följs framför allt de stadsövergripande avtalen upp, men även förvaltningsspecifika avtal läggs in i systemet av inköpsenheten och matchas mot fakturor. Respektive förvaltning ansvarar för att följa upp avtalstroheten utifrån statistiken och genomföra förbättringar för att öka sin avtalstrohet, men inköpsenheten ansvarar för att ta fram statistiken.

Även Inyett, en tjänst för kontroll av leverantörer och betalningar, uppges användas för att fånga upp felaktiga inköp.

Vid granskningstillfället finns till viss del en uppdaterad sammanställning över hur avtalstroheten inom staden ser ut, men den bedöms inte vara heltäckande.

Nämndsövergripande avsnitt

I detta avsnitt redogörs för samtliga revisionsfrågor per granskad styrelse/nämnd.

Kommunstyrelsen

Riktlinjer och processer, ansvar och roller

Stadsledningsförvaltningen hänvisar framför allt till det stödmaterial som finns på inköpssidan på intranätet och som är stadsövergripande. Inköpsenheten har mallar för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning av stadsövergripande avtal. Det underlag vi fått del av i granskningen innefattar: mall för enkel avtalsuppföljning, en steg för steg guide för enkel uppföljning, checklistor för avtalsuppföljning, mall för 3- och 8 månaders uppföljning, planeringsmall för systematisk avtalsuppföljning, mall för uppföljningsplan samt processmall för systematisk avtalsuppföljning. Det finns således ett flertal mallar och checklistor.

I intervjuer framkommer dock att dessa mallar inte fullt ut är kända i verksamheten och inte används i någon större utsträckning för de avtal som är förvaltningsspecifika. I granskningen framkommer inte någon enhetlig bild av hur processen för avtalsförvaltning fungerar utan det är upp till varje avtalsägare att själv hantera detta.

Stadsledningsförvaltningen har inga egna dokumenterade rollbeskrivningar utan använder sig av de som är stadsövergripande. I intervju framkommer en otydlig bild av vem som ansvarar för avtalsförvaltningen kopplat till ingångna avtal inom förvaltningen och hur avtalsägare utses. Ansvaret uppges variera mellan den som tecknat avtalet, den som använder sig av avtalet i verksamheten eller den som har genomfört upphandlingen som ligger till grund för avtalet. I granskningen har vi inte verifierat vilken ansvarsfördelningen som är uttalad och gällande.

Avtalstecknande

Kommunstyrelsens gällande delegeringsordning med tillhörande arbetsinstruktion beslutades den 4 december 2024. I arbetsinstruktionen framgår att chefer på olika nivåer har rätt att ingå avtal och överenskommelser inom ramen för sin verksamhet och fastställd budget. Några beloppsgränser finns inte angivna.

I intervjuer framkommer att det sällan eller aldrig används fullmakter vid tecknande av avtal.

I samband med faktakontroll har kompletterande uppgifter delgivits oss vad gäller avtal som vi tidigare i granskningen inte fått del av. Genomförda stickprov visar att elva av tolv granskade avtal har tecknats av personer i organisationen som enligt delegeringsordning och arbetsinstruktion har rätt att teckna avtal. Det tolvte avtalet är

tecknat av en VD i ett av koncernens bolag efter en överenskommelse med staden. Någon fullmakt har inte använts vid tecknandet.

Förvaring av avtal

I kommunstyrelsens informationshanteringsplan¹ framgår att avtal som tecknas efter stadsövergripande och förvaltningsspecifika upphandlingar samt direktupphandling, ska diarieföras och bevaras i stadens dokument- och ärendehanteringssystem. Även avtalsförlängning och avtalsförändringar ska diarieföras och bevaras. För direktupphandlingar under 100 tkr gäller att om avtal tecknas så ska direktupphandlingen dokumenteras enligt regler för direktupphandling över 100 tkr.

I intervju med registrator framkommer att verksamheten hör av sig till stadskansliet för att få ett diarienummer när ett upphandlings-/avtalsärende startar. Om inget ytterligare hänt i ärendet efter sex månader får registratorn ett mejl som påminner om att ärendet är inaktivt. Detta ger registratorn möjlighet att påminna verksamheten att efterfråga underlag som ska diarieföras alternativt att ärendet ska avslutas. Registratorn har ingen roll i avtalsförvaltningen utan det är helt upp till verksamheten och utsedd handläggare att hantera detta och att se till att det som ska bevaras också diarieförs.

Vad som registreras kopplat till avtalet är uppgifter om avsändare, mottagare, leverantörsnamn, datum för när avtal är upprättat samt vem som är handläggare. Det läggs inte in någon information om löptid för avtalet och kansliet uppges inte ha någon roll i att bevaka förlängningar och uppsägningar utan det är upp till avtalsägaren att bevaka och hantera detta. Förlängningar av avtal samt tilläggsavtal får ofta ett nytt diarienummer då ärenden annars kan vara öppna väldigt länge. Hänvisning sker i stället till det ursprungliga diarienumret för sökbarheten.

Den största risken för att avtalen inte diarieförs korrekt i enlighet med informationshanteringsplanen uppges vara att verksamheten inte känner till gällande rutin eller att de glömmer att lämna handlingarna till kansliet för diarieföring. Här har kansliet identifierat ett behov av en tydligare struktur för processen och mer kunskap i verksamheten för att säkra denna hantering.

När verksamheten efterfrågar ett avtal kontaktar de registratorn som söker upp handlingen i systemet. Det är få personer som har behörighet att söka i Ciceron och i ärenden som innehåller avtal publiceras inte några filer offentligt. Således behöver sökningen ske genom stadskansliet.

Genomförda stickprov visar att elva av de tolv avtal som tecknats i de tolv stickproven, har varit diarieförda.

¹ Antagen den 8 januari 2025 i kommunstyrelsen.

Avtalsuppföljning

Som nämnt ovan har stadsledningsförvaltningen inte i skrift dokumenterat vem som ska anses vara avtalsägare eller avtalsuppföljare, utöver vad som finns i stadsövergripande rutiner, och i intervju med inköpssamordnare framkommer att ansvar för avtalet varierar. Det framgår också i intervju att avtalsuppföljning sker i varierande omfattning på förvaltningen.

I intervjuer med olika avtalsägare, framkommer att de har möten med leverantören vid behov och särskilt om verksamheten inkommit med synpunkter på tjänsten/varan. Varje avtalsägare ansvarar för sin egen dokumentation, vilken enligt granskningen sker i skiftande utsträckning. Det lyfts i intervju att det vore önskvärt med stöd i avtalsuppföljningen under avtalstiden, exempelvis för att löpande följa upp leverantörens ekonomi/kreditvärdighet och val av underleverantörer. Någon sådan uppföljning uppges inte ske i dagsläget. I intervjuer framkommer också ett behov av systemstöd som hjälp i avtalsuppföljningen och för att inte missa uppsägning/förlängning av avtal. Det finns enligt uppgift möjlighet att få notis från Kommers inför att ett avtal löper ut, men då behöver avtalsägaren själv ha lagt in denna påminnelse. Det är oklart i vilken utsträckning funktionen används inom förvaltningen.

Efter kompletterande uppgifter vid faktakontroll har tolv avtal funnits att granska. Vid genomgång av dessa kan vi konstatera att samtliga är giltiga. För avtalen har vi kontrollerat om pris i avtal/anbud/offert stämmer överens med pris på fakturan. Resultatet visar att priset stämmer överens med avtalat pris i elva fall. För en faktura har vi svårt att stämma av fakturerat pris mot avtalat pris på grund av avsaknad av fullständig dokumentation.

Avtalstrohet

Inköpssamordnaren uppger i intervju att ett arbete har genomförts för att följa upp avtalstrohet och pristrohet inom specifika tjänster på förvaltningen. Vissa avvikelser noterades och kommunicerades med berörda verksamheter. Enligt uppgift pågår det ett arbete för att systematisera uppföljningen av avtalstrohet på stadsledningsförvaltningen.

Kommunstyrelsen har inte haft någon granskningspunkt kopplad till avtalstrohet i de senaste årens interna kontrollplaner.

Samlad bedömning kommunstyrelsen

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner. Ur ett stadsövergripande perspektiv noterar vi utvecklingsområden inom processen för avtalsförvaltning inkluderat avtalsuppföljning, tydliggörande av ansvar och roller samt avtalstecknande.

Vad gäller kommunstyrelsens egen förvaltning visar granskningen att det finns en otydlighet i vilka rutiner/mallar som ska gälla och att det saknas en tydligt uttalad process för avtalsförvaltningen. Granskningen visar att de rutiner/mallar som finns inte används i någon större utsträckning i praktiken. Vi bedömer också att ansvar och roller för avtalsförvaltningen inte är tydligt definierade.

Vi bedömer att förvaring av avtal sker på ett strukturerat, tillgängligt och spårbart sätt i enlighet med gällande krav och rutiner. Stickproven visar att elva av tolv avtal varit diarieförda och att det finns en tydlig process för hanteringen av avtal. Dock har det identifierats ett behov på förvaltningen av mer kunskap ute i verksamheten för att säkerställa att samtliga avtal hanteras och tecknas korrekt. Genomförda stickprov visar inga avvikelser mot gällande delegeringsordning och arbetsinstruktion vad gäller behöriga företrädares rätt att teckna avtal förutom i ett fall där fullmakt borde tecknats.

Processen för avtalsuppföljning bedömer vi kan stärkas för att bättre överensstämma med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. När det gäller arbetet med avtalstrohet bedömer vi att kommunstyrelsen behöver utveckla sin uppföljning av de förvaltningsspecifika avtalen och sin interna kontroll i detta avseende.

Kulturnämnden

Riktlinjer och processer, ansvar och roller

Kulturnämnden har en lathund för inköp och upphandling. Lathunden innehåller bland annat information om skyldigheten att följa upphandlade avtal, att avtal finns i avtalskatalogen (Kommers), beloppsgränser för när direktköp kan genomföras samt när en direktupphandling eller en upphandling behöver göras. Även information om förnyad konkurrensutsättning samt vilka rutiner som gäller vid utlämnande av handlingar som berör upphandlingar finns i lathunden. Någon specifik lathund eller mall för avtalsförvaltning eller avtalsuppföljning finns inte framtagen på förvaltningen.

I intervju med inköpssamordnare framkommer att förvaltningen vid upphandlingar främst utgår från de centrala riktlinjer och processer som tas fram av inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen. Även i intervju med administratörer och verksamhetskoordinatorer bekräftas att verksamheten ofta tar hjälp av inköpsenheten vid upphandlingar eller avtalsfrågor utöver det stöd de får av förvaltningens egen inköpssamordnare. Det beskrivs också i intervju att själva upphandlingsförfarandet ofta är den största utmaningen för att säkerställa korrekt hantering och lagföljksamhet.

I lathunden för inköp och upphandling framgår roller såsom beställare, direktupphandlare och inköpssamordnare, dock inte i termer av vilket ansvar respektive roll har. I lathunden framgår att den som genomfört en upphandling också är avtalsansvarig men det är inte definierat vilket ansvar den avtalsansvariga har utöver att den personen ansvarar för att lämna ut upphandlingens dokument och

handlingar vid en eventuell begäran. I intervju har det framkommit att roller och ansvar främst tydliggörs genom dialog och vid introduktion. Samtidigt uttrycks det i intervju att det finns en viss otydlighet gällande ansvar och uppföljning av avtal.

I intervju framkommer också att förvaltningsdirektören formellt tecknar många av förvaltningens avtal då beloppsgränserna överskrider övriga chefers befogenheter utifrån delegeringsordning. Det operativa ansvaret för avtalsförvaltningen ligger dock enligt intervjuade hos verksamhetschef eller inköpssamordnare.

I intervjuer framgår att verksamhetskoordinatorerna på förvaltningen är involverade i arbetet med avtalshantering inom respektive verksamhetsområde. Enligt uppgift från inköpssamordnare ansvarar verksamhetskoordinatorerna i stor utsträckning för uppföljning och förnyelse av avtal. Det framkommer också i intervju att det inte alltid finns en tydligt namngiven ansvarig för varje avtal.

Avtalstecknande

Kulturnämndens gällande delegeringsordning med tillhörande arbetsinstruktion är beslutad den 26 januari 2023 och senast reviderade den 18 juni 2024. Chefer på olika nivåer får ingå avtal och överenskommelser inom ramen för förvaltningens verksamhet upp till följande beloppsgränser:

- Kulturdirektör: tjugo (20) prisbasbelopp
- Biträdande förvaltningschef, verksamhetschef och ekonomichef eller motsvarande: åtta (8) prisbasbelopp
- Avdelningschefer: två (2) prisbasbelopp
- Enhetschefer: ett (1) prisbasbelopp

I intervjuer framkommer att det sällan eller aldrig används fullmakter vid tecknande av avtal.

Genomförda stickprov i granskningen visar att i de fall avtal har tecknats (avtal har tecknats i sex av tolv stickprov) har dessa tecknats av personer i organisationen som enligt delegeringsordning och arbetsinstruktion har rätt att teckna avtal.

Förvaring av avtal

I kulturnämndens informationshanteringsplan² framgår att avtal som tecknas efter stadsövergripande och förvaltningsspecifika upphandlingar samt direktupphandlingar ska diarieföras och bevaras i stadens dokument- och ärendehanteringssystem. Numera hanteras alla handlingar digitalt. Även avtalsförlängningar, avtalsförändringar och prisjusteringar ska diarieföras och bevaras. Om något avtal inte tecknas vid en direktupphandling är det i stället beställningen som ska diarieföras och bevaras.

² Antagen den 11 december 2025 i kulturnämnden.

Kulturnämnden har ett särskilt avsnitt i sin informationshanteringsplan som avser "Förvalta avtal", men här avses avtal där kulturförvaltningen är leverantör, exempelvis avtal för depositionskonst eller vid uthyrning av lokal.

I intervju framkommer att den som tecknar avtalet också ansvarar för att säkerställa att avtalet skickas till registrator eller verksamhetskoordinator för diarieföring. Enligt uppgift i intervju finns det en medvetenhet om rutinen och avtal diarieförs löpande. Det uppges dock att det har förekommit att avtal saknas i diariet men enligt uppgift har dessa då återfunnits i digitala mappar.

Vad som registreras kopplat till avtalet är uppgifter såsom leverantörens namn, datum och handläggare. Avtalet bifogas enligt uppgift alltid. Det läggs inte in någon information om löptid för avtalet utan det är upp till avtalsägaren att bevaka detta. Vid förlängningar av avtal skapas ofta ett nytt diarienummer med koppling till det ursprungliga, för spårbarheten.

När medarbetare efterfrågar ett avtal kontaktar de registratorn eller någon annan som har behörighet i systemet och som då söker upp handlingen. Sökfunktionen i Ciceron beskrivs dock som något begränsad.

Genomförda stickprov visar att fem av de sex avtal som tecknats i de tolv stickproven har varit diarieförda. Det sjätte är upphandlat av en annan kommun inom Familjen Helsingborg och har enligt uppgift diarieförts där, men inte på kulturförvaltningen.

Avtalsuppföljning

I förvaltningens lathund för inköp och upphandling är det klargjort att den som gjort upphandlingen är avtalsansvarig. Dock framkommer inte vilken roll avtalsansvarig har vad gäller avtalsförvaltning eller avtalsuppföljning. I intervju med inköpssamordnare framkommer att det operativa ansvaret för uppföljning av avtal ofta ligger hos respektive avdelnings- eller verksamhetschef, men en högre chef kan ha varit den som tecknat avtalet.

I intervju med avtalsägare bekräftas att det på förvaltningen inte finns dokumenterade rutiner som stöd för hur man ska följa upp och arbeta med avtalen under pågående avtalstid utan det är upp till varje avtalsägare att hantera detta.

Som stöd i uppföljningen finns inköpssamordnare och verksamhetskoordinatorer samt de medarbetare som arbetar närmre leverantören än vad chefen/avtalsägaren gör. I intervju framkommer att arbetet med en mer systematisk och strukturerad uppföljning fortfarande är under utveckling på förvaltningen och det finns i dagsläget inte några dokumenterade rutiner för avtalsuppföljningen, vilket efterfrågas. Det är i stället upp till respektive avtalsägare att säkerställa att uppföljningen genomförs i den utsträckning som krävs och med lämplig dokumentation. Vad som styr uppföljningen uppges i intervju vara vilka förväntningar som verksamheten har på leverans, hur inarbetad leverantören är och hur lång avtalstiden är. Samtidigt betonas vikten av en

väl genomarbetad upphandling som grund för avtalet. Det uppges också i intervju att kontroll utifrån avtal även görs då fakturan kommer.

I intervjuerna framkommer ett behov av att framöver i den löpande uppföljningen även kontrollera leverantörens ekonomiska ställning och rating och inte bara göra detta inför avtalsstart. Någon påminnelse i system används inte av de vi intervjuat i granskningen.

Vid en genomgång av begärda avtal kan vi konstatera att det saknas giltiga avtal i sex av tolv stickprov. För de sex avtal som finns med giltig avtalstid har vi kontrollerat om pris i avtal/anbud/offert stämmer överens med pris på fakturan. Resultatet för kulturnämnden visar att priset stämmer överens med avtalat pris för de sex fakturorna.

Avtalstrohet

I kulturnämndens interna kontrollplan för 2025 fanns kontrollpunkten avtalstrohet där risken "Brist på rutiner vid avvikelser vid inköp" hade identifierats. Vad som kontrollerades i uppföljningen var om det fanns korrekta beslutsunderlag avseende direktupphandling. Resultatet i uppföljningen för 2025 visade inga avvikelser i utvalda direktupphandlingar. Dock kan vi konstatera att avtalstroheten inte kontrollerades.

I kulturnämndens interna kontrollplan för 2026 noterar vi samma kontrollpunkt med samma risk och planerade granskning. Vid granskningstillfället har ingen deluppföljning genomförts.

Enligt uppgift har verksamheterna nyligen fått tillgång till inköpsmodulen i beslutstödet för att kunna följa avtalstroheten och få en mer övergripande bild av vilka inköp som görs inom förvaltningen. Det framkommer dock i intervju att vissa inköp på förvaltningen är mycket specifika för verksamheten och då finns inte alltid möjlighet att göra inköp på befintliga avtal i staden.

Samlad bedömning kulturnämnden

Vi bedömer att kulturnämnden endast delvis säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner. Vi grundar vår bedömning på att de riktlinjer och mallar som finns framtagna inte fokuserar på avtalsförvaltning i någon utsträckning och ansvar och roller för arbetet är inte definierat. I intervjuer framkommer också att mer stöd efterfrågas, både i arbetet med upphandling och med avtalsuppföljning. Vi bedömer att avtalsuppföljningen kan stärkas för att bättre överensstämmer med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. Granskningen visar därtill att det saknas avtal i hälften av stickproven, vilket vi bedömer inte är tillfredsställande. Av de avtal som funnits har inte heller samtliga varit diarieförda enligt de rutiner som gäller. Där avtal är tecknade visar stickproven inga avvikelser mot gällande delegeringsordning och arbetsinstruktion vad gäller behöriga företrädares rätt att teckna avtal. När det gäller

arbetet med avtalstrohet bedömer vi att nämnden saknar system för uppföljning av de förvaltningsspecifika avtalen och bedömer att den interna kontrollen av avtalstrohet inte är tillräcklig.

Socialnämnden

Riktlinjer och processer, ansvar och roller

Socialförvaltningen har på sitt intranät samlat information om inköp och upphandling på sidan "Ekonomi och inköp". Här finns rutiner för stöd vid inköp inom stadens ramavtal eller genom direktupphandling. Här finns bland annat vägledning vid direktupphandling och policy för inköp och upphandling. I rutinerna på intranätet finns det inte något särskilt avsnitt avseende avtalsförvaltning eller avtalsuppföljning utöver att det framgår att respektive chef har fullt ledningsansvar och rätt att ingå avtal.

Den som får göra inköp ska enligt förvaltningens policy för inköp och upphandling vara beställare/avropare och ha genomgått utbildning för detta. På socialförvaltningen har man valt att ha en central beställare utvalda varor och tjänster som staden har ingått ramavtal med. Respektive chef ska ha godkänt beställningen innan den görs. Vidare framgår på intranätet att en direktupphandling eller upphandling behöver göras om det inte finns avtal. Ansvarig för direktupphandling är alltid chef och dessa har rätt att göra direktupphandling inom sin budgetram, dock krävs att man genomgått stadens utbildning för direktupphandling. Inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen ska involveras i övriga upphandlingar. Det framgår också att alla avtal som tecknas ska diarieföras. Undertecknat avtal och eventuella bilagor mejlas så att registrator kan hantera dessa.

I socialförvaltningens policy för inköp och upphandling framgår roller och ansvar. Exempelvis framgår att förvaltningsdirektören är ytterst ansvarig för förvaltningens inköp för att tillse att dessa sker i enlighet med lagstiftning och stadens riktlinjer. Bland övriga roller återfinns inköpsamordnaren, chefer inom förvaltningen, inköpare, avropare/beställare, direktupphandlare samt direktupphandlingsvägledare. Rollen som avtalsägare eller vem som är ansvarig för avtalsförvaltningen är inte definierad. Utifrån intervjuerna kan vi konstatera att den allmänna uppfattningen är att den som har tecknat ett avtal också är den som anses ansvara för avtalsförvaltningen.

Utifrån avsaknaden av ett stadsgemensamt system och att förvaltningen identifierat ett behov av bättre struktur och kontroll i avtalsarbete, har de börjat använda ett eget systemstöd för avtalsförvaltning (Deal Manager). Målet är att skapa en mer enhetlig hantering av avtal och ett arbete pågår för att samla in och registrera alla avtal i systemet. Deal Manager används som komplement till Kommers och Ciceron för att få bättre kontroll över avtal, avtalsperioder och påminnelser.

Då många avtal som tecknas inom förvaltningen är placeringsavtal, finns det en särskild utsedd placeringsgrupp bestående av placeringssamordnare, representanter från ekonomienheten och familjeenheten. Verksamheten har rutiner dokumenterade i

kvalitetssystemet Canea. Därtill finns avtalsmallar framtagna på förvaltningen som stöd. Enligt intervju med inköpssamordnare och ekonomihandläggare är deras uppfattning att framtagna mallar i stor utsträckning används i verksamheten.

Det framkommer i intervju att verksamheten dock ser behov av ett gemensamt system inom staden som samlar funktioner för diarieföring, avtalshantering, uppföljning och påminnelser. Verksamheten efterfrågar därtill tydligare vägledning i avtalsfrågor från inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen.

Avtalstecknande

Socialnämndens gällande delegeringsordning med tillhörande arbetsinstruktion är beslutad den 26 september 2024. Delegeringsordningen reviderades den 23 april 2026 och arbetsinstruktionen den 24 april 2025. För chefer på olika nivåer i organisationen framgår i arbetsinstruktionen att de har rätt att ingå avtal och överenskommelser inom ramen för sin verksamhet och fastställd budget. Några beloppsgränser finns inte angivna.

I intervjuer framkommer att det sällan eller aldrig används fullmakter vid tecknande av avtal.

Genomförda stickprov i granskningen visar att samtliga avtal (tolv av tolv granskade) har tecknats av personer i organisationen som enligt delegeringsordning och arbetsinstruktion har rätt att teckna avtal.

Förvaring av avtal

I socialnämndens arkivredovisning med tillhörande processer för informationshantering³ framgår att avtal ska diarieföras och bevaras digitalt i stadens dokument- och ärendehanteringssystem såvida inte det finns en fysisk handling. Då ska originalhandlingen bevaras i pappersform och en kopia bevaras digitalt. Även på socialförvaltningens intranät finns information om att alla avtal som tecknas ska diarieföras. Undertecknat avtal och eventuella bilagor mejlas till nämndens funktionsbrevlåda.

Vid en upphandling ger registratorn ett diarienummer till verksamheten och handlingar skickas löpande in till registratorn under processen. Om handlingar saknas, påminner registratorn avtalsansvarig, men det är avtalsansvarig som ansvarar för att handlingarna skickas för diarieföring. Det ingår inte i registratorns roll att bevaka avtalstider eller genomföra uppföljning av avtal. Ändringar och tillägg i avtal diarieförs inom samma ärende som ursprungsavtalet. Systemet ger möjlighet att följa versionshistorik i ärendet. Den största utmaningen uppges vara att få in handlingarna från verksamheten för diarieföring.

³ Antagen den 3 januari 2023 i socialnämnden.

För att skapa god sökbarhet uppges i intervju att vid registreringen i diariet används enhetliga formuleringar. Registreringen innehåller bland annat avtalsnamn, ansvarig handläggare och namn på leverantör.

När medarbetare efterfrågar ett avtal kontaktar de registratören eller någon annan som har behörighet i systemet och som då söker upp handlingen. Sökfunktionen i Ciceron beskrivs som inte helt användarvänlig.

Genomförda stickprov visar att samtliga tolv granskade avtal antingen har diarieförts i Ciceron eller i Lifecare⁴ (gäller placeringsavtal).

Avtalsuppföljning

Socialförvaltningen har inte i skrift dokumenterat vem som anses vara avtalsägare eller avtalsuppföljare, men i intervjuer framkommer att den som tecknar avtalet ansvarar för avtalsförvaltningen i sin helhet vilket även inkluderar avtalsuppföljning. Detta kan sedan vara delegerat till andra tjänstepersoner inom förvaltningen och utförs därför inte alltid av avtalstecknaren.

Den vanligaste avtalstypen på socialförvaltningen uppges vara placeringsavtal. Ett placeringsavtal kan exempelvis innebära en placering av ett barn i familjehem eller på ett hem för vård eller boende (HVB). För uppföljning av dessa placeringar finns en placeringsgrupp där bland annat tre placeringssamordnare ingår. I intervju uppges att det ingår i avtalsuppföljningen att via socialsekreterare försäkra sig om att de är nöjda med den vårdtjänst förvaltningen köper. Placeringssamordnarna uppger att de har ansvar för hela uppföljningsprocessen vilken inkluderar dokumentation av uppföljning och fakturagranskning för att säkerställa kontroll och spårbarhet. Vad gäller placeringsavtalen finns i dagsläget inga dokumenterade rutiner som används för att följa upp avtalens efterlevnad, men förvaltningen uppger att de arbetar för att få fram en processkarta med ett årshjul för att strukturera uppföljningen.

Själva ramavtalen följs upp av Skånes kommuner eller Adda som är de parter som tecknar ramavtalen. Förvaltningen uppger i intervju att de planerar att genomföra mer kontroller löpande även på dessa delar och inte som i dagsläget endast på förekommen anledning.

Inom socialförvaltningen avses det nya systemet Deal Manager användas som stöd i avtalsuppföljningen för påminnelser och bättre kontroll över avtalsperioder och uppsägningstider. I dagsläget hanteras påminnelser manuellt. Enligt uppgift som framkommit i intervju har erfarenheter från tidigare avtal visat behov av tydligare uppföljning och kontroll av förlängningar och uppsägningar.

I intervju med avtalsägare framkommer att avtalets formulering och innehåll styr hur uppföljningen ska se ut och därav är det viktigt att vara tydlig i avtalsskrivandet. Sedan är det upp till respektive avtalsägare att hantera avtalsuppföljningen inom sitt

⁴ Digitalt verksamhetssystem

ansvar och föra den dokumentation som behövs. Som stöd i både upphandling och avtalsuppföljningen används förvaltningens controller/inköpssamordnare.

När det gäller uppföljning av IOP⁵-avtal sker detta via ekonomienheten och kvalitetsenheten på förvaltningen, vilket uppges ha förbättrat kontrollen. För IOP-avtalen används en gemensam mall, vilket också underlättar uppföljningen. Därtill följs användningen av beviljade medel upp genom återrapportering och uppföljningsmöten med avtalsparter.

Vid en genomgång av begärda avtal kan vi konstatera att det finns giltiga avtal i samtliga stickprov. För avtalen har vi kontrollerat om pris i avtal/anbud/offert stämmer överens med pris på fakturan. Resultatet för socialnämnden visar att priset stämmer överens med avtalat pris i elva av tolv fall. För en faktura har vi inte kunnat verifiera pris mot avtal fullt ut på grund av avsaknad av indextabeller för korrekt indexuppräknings. Här har förvaltningen själva identifierat ett behov av att förtydliga underlagen och avtalsvillkor med leverantören.

Avtalstrohet

Som ett led i att öka sin avtalstrohet har socialförvaltningen valt en lösning där en person är central beställare och ansvarar för inköp inom befintliga ramavtal, exempelvis gåvor till anställda, resor, hotell samt IT-tillbehör. Ekonomienheten arbetar också centralt med kontering och uppföljning, vilket i intervju uppges bidra till att avvikelser upptäcks tidigare.

Förvaltningen uppger också att ekonomienheten följer upp stadsledningsförvaltningens mätning av avtalstrohet, men uppger samtidigt att den inte alltid ger en rättvisande bild då ett inköp kan markeras som korrekt trots att villkor eller användningsområde inte stämmer överens med avtalet. Då ramavtal som har tecknats av andra parter, exempelvis Skånes kommuner, inte ingår i uppföljningen kan resultatet också av den anledningen bli missvisande. Verksamheten ser också ett behov av bättre sökfunktioner i avtalskatalogen för att underlätta rätt inköp.

I socialnämndens interna kontrollplan för 2025 fanns en kontrollpunkt gällande avtalstrohet där risken som identifierats var att "Inköp görs ej enligt upphandlingsregler och gällande avtal". Granskningen avsåg om inköp gjorts enligt gällande ramavtal. Resultatet visade att ett av de 15 granskade inköpen saknade underlag för direktupphandling, men övriga var korrekt hanterade. Resultatet visade därmed att förvaltningens inköp till stor del görs enligt gällande ramavtal.

I socialnämndens interna kontrollplan för 2026 finns även där en kontrollpunkt för avtalstrohet. Risken som identifierats är "Utbetalningar stämmer inte överens med gällande avtal och delegering". Granskningen kommer att genomföras under hösten 2026 och innefattar följande områden:

⁵ Idéburet offentligt partnerskap, samverkan mellan offentlig sektor och idéburna organisationer.

- Har personen som ingått avtal rätt delegeringsnivå?
- Har avtalet diarieförts och tecknats enligt de riktlinjer som finns i staden/förvaltningen?
- Har betalningar av fakturor och ersättningar gjorts enligt avtalade villkor, inklusive betalningsdatum och belopp?

Vid granskningstillfället har ingen deluppföljning gjorts av kontrollområdet.

I intervju uppges att förvaltningen arbetar löpande med information och utbildning om avtalstrohet, exempelvis får nya chefer information i samband med introduktion och chefsbrev skickas regelbundet ut där ämnet berörs. Workshoppar genomförs där avtalstrohet är ett återkommande tema. Avvikelse som noteras av ekonomienheten kommuniceras med verksamheten för vidare hantering.

Bedömning socialnämnden

Vi bedömer att socialnämnden i allt väsentligt säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner. Vi grundar vår bedömning på att nämnden aktivt under senare år arbetat med att förbättra avtalsförvaltningen och tillse att det finns ändamålsenliga riktlinjer, processer och systemstöd.

Vi bedömer att socialnämnden har dokumenterade roller och ansvar i policy och på förvaltningens intranät/informationsmaterial, vilket skapar en tydlig grund för ansvarsfördelningen. Vi bedömer dock att ansvaret för den löpande avtalsförvaltningen ytterligare kan förtydligas avseende vad avtalsförvaltning innebär i praktiken. Vi bedömer att avtalsförvaltningen för placeringsavtalen utgör en etablerad process. Vi ser det som viktigt att nämnden säkerställer att motsvarande strukturerade avtalsförvaltning även omfattar nämndens övriga avtal. Nämnden har själv identifierat ett utvecklingsbehov i dessa frågor.

Stickproven visar att samtliga avtal varit diarieförda och att det finns en tydlig process för hanteringen av avtal. Genomförda stickprov visar inga avvikelser mot gällande delegeringsordning och arbetsinstruktion vad gäller behöriga företrädares rätt att teckna avtal.

Vård- och omsorgsnämnden

Riktlinjer och processer, ansvar och roller

Vård- och omsorgsförvaltningen har tagit fram en strategi för arbetet med inköp under 2026 som innefattar mål, aktiviteter och risker. I strategin framgår bland annat att förvaltningen har för avsikt att stödja verksamheten i hur avtalshanteringen ska ske för de upphandlingar som kräver dokumentation samt att utveckla uppdraget

med att bevaka avtalstrohet och följa upp avtalsföljsamhet. Ett av målen enligt strategin är att implementera tillämpningsanvisningar för att säkerställa efterlevnad av gällande lagkrav och regelverk.

De framtagna tillämpningsanvisningarna för hur inköp och upphandling ska hanteras inom förvaltningen är antagna i förvaltningsledningsgruppen i början av maj 2026. I anvisningarna är roller och ansvar definierade och det finns instruktioner hur inköp och upphandling vid olika beloppsgränser ska genomföras. Därtill finns ett avsnitt om dokumenthantering och diarieföring. Vad gäller avtalsförvaltning definieras detta i avtalsägarens ansvarsområde som innefattar ett övergripande ansvar för hela avtalets livscykel.

Omsorgsdirektören har det övergripande ansvaret för att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning och stadens riktlinjer. Därtill är det i anvisningarna beskrivet vilka roller som inköpssamordnare, inköpscontroller, LOV-samordnare, chefer inom förvaltningen, beställare, direktupphandlare och avtalsägare har vad gäller inköp och upphandling. Även rollen som referensperson till stadsövergripande upphandlingar är beskriven. I intervju har framkommit att det finns en risk i att ha många beställare och direktupphandlare eftersom det är svårt att ge samtliga tillräckligt stöd men också för att risken för fel kan öka när inköp eller upphandlingar genomförs sällan.

I intervju framkommer att det ännu är för tidigt att veta om tillämpningsanvisningarna används och är ett stöd i verksamheten. I intervjuer framkommer att det pågår ett arbete med att informera framför allt chefer i verksamheten så att roller och ansvarsområden klargörs i praktiken. Det framkommer också i intervju att den som tecknar avtalet normalt är den som är avtalsägare och också den som ansvarar för processen med avtalsförvaltning. Enligt uppgift finns det namngivna avtalsägare för varje avtal.

I intervju med LOV-samordnare framkommer att det finns nedtecknade rutiner för avtalsuppföljning inom LOV-verksamheten samt ett framtaget årshjul som stöd i kvalitetsarbetet och uppföljningen av de externa leverantörerna. Rutinerna håller på att ses över för att anpassas efter nuvarande arbetsformer och årshjulet, men uppges vara tillräckliga för att avtalsuppföljningen ska kunna genomföras strukturerat.

Avtalstecknande

Vård- och omsorgsnämndens gällande delegeringsordning är beslutad den 17 januari 2019 och senast reviderad den 11 februari 2026. Den tillhörande arbetsinstruktionen är beslutad den 18 juni 2025. För chefer på olika nivåer i organisationen framgår i arbetsinstruktionen att de har rätt att ingå avtal och överenskommelser inom ramen för sin verksamhet och fastställd budget. Några beloppsgränser finns inte angivna.

I intervjuer framkommer att det sällan eller aldrig används fullmakter vid tecknande av avtal.

Genomförda stickprov i granskningen visar för de tolv stickproven att avtal har tecknats nio fall. I ett fall har ett myndighetsbeslut tagits som avser ersättning för personlig assistans. För dessa tio stickprov har beslut eller avtalstecknande skett av personer i organisationen som enligt delegeringsordning och arbetsinstruktion har rätt att teckna avtal/ta dessa beslut.

Förvaring av avtal

I vård- och omsorgsnämndens arkivbeskrivning och informationshanteringsplan⁶ framgår att avtal och kontrakt ska diarieföras och bevaras digitalt i dokument- och ärendehanteringssystemet, men en kopia bevaras som papperskopia i närarkiv i de fall det finns en fysisk namnunderskrift. Även i förvaltningens tillämpningsanvisningar avseende inköp och upphandling framgår att avtal ska diarieföras i förvaltningens diarium. Även vid direktupphandlingar under 100 tkr ska avtal diarieföras.

Förvaltningen arbetar med digital förvaring i dokument- och ärendehanteringssystemet, endast enstaka handlingar uppges hanteras i pappersform. Det är endast administrativa avdelningen som kan diarieföra handlingar, men varje avtalsägare ansvarar för att se till att handlingarna skickas till registrator. I ärendena uppges exempelvis leverantörens namn och vem som är handläggare. Registratorerna är inte involverade i uppföljning av avtal utan detta vilar på avtalsägaren.

Av granskningen framgår att en rutin är under införande där registratorerna registrerar påminnelser i dokument- och ärendehanteringssystemet cirka nio månader före avtalens utgång. Rutinen utgör ett stöd för avtalsägarna i avtalsförvaltningen.

Via inköpscontroller påminns därefter respektive avtalsägare att förlänga/säga upp avtalet och vid behov genomföra en ny upphandling.

I chefsintroduktion ingår enligt uppgift information om den administrativa avdelningen och vikten av att diarieföra avtal.

I intervju med registratorer framkommer ett behov av att de administrativa funktionerna synliggörs bättre i verksamheten för att vara mer tillgängliga och säkerställa att exempelvis avtal diarieförs i enlighet med förvaltningens rutiner.

Genomförda stickprov visar att de nio avtal som tecknats i de tolv stickproven har samtliga varit diarieförda. Det myndighetsbeslut som ligger till grund för ett av stickproven hålls enligt uppgift ordnat i närarkiv/verksamhetssystem.

Avtalsuppföljning

Som nämnt tidigare är det definierat i förvaltningens tillämpningsanvisningar vilken avtalsägarens roll är. Det framgår att avtalsägaren har ett övergripande ansvar för

⁶ Antagen den 27 augusti 2025 i vård- och omsorgsnämnden.

hela avtalets livscykel, vilket omfattar uppföljning, styrning och den löpande dialogen med leverantören. Det är också avtalsägaren som ska "säkerställa att avtalet används korrekt i verksamheten, följa upp kvalitet, leverans och priser, genomföra avtalsförlängningar samt se till att avtalet är korrekt registrerat och arkiverat i system och diariet". Några dokumenterade rutiner för att följa upp avtalens efterlevnad uppges inte finnas på förvaltningen.

I samtal med inköpscontrollers framkommer att det i samband med genomförande av nya upphandlingar blir tydligt om det funnits brister i avtalsuppföljningen, då verksamheten inte kan redogöra för hur tidigare avtalsperiod fungerat, vilket uppges ha förekommit.

I samtal med avtalsägare framkommer att avtalsuppföljning historiskt inte har prioriterats på förvaltningen i den utsträckning som den borde. I intervju framkommer att Kommers upplevs begränsat som systemstöd i avtalsuppföljningen och det efterfrågas ett systemstöd där den planerade avtalsuppföljningen kan läggas in och används som påminnelser under avtalsperioden. I intervju framkommer också exempel på när dokumenterad uppföljning inte lett till att avtalade vitesbestämmelser tillämpats fullt ut och staden i stället avkrävt leverantören ett lägre belopp än vad som angivits i avtalet. Diskussioner fördes mellan verksamhet och ledning hur det skulle hanteras.

I intervju med avtalsägare framkommer också att respektive avtalsägare ansvarar för att dokumentera sin avtalsuppföljning och i dagsläget sker detta i egna noteringar utan särskild systematik. Exempelvis görs noteringar i samband med startmöte med ny leverantör.

När det gäller uppföljning av avtal inom LOV⁷ arbetar en särskilt utsedd LOV-samordnare med uppföljning av de privata aktörer som nämnden tecknar avtal med. Det avser hemvård, hemservice och daglig verksamhet. Samverkansmöte sker med upphandlade leverantörer som utför hemvård, en gång i månaden och två gånger om året vad gäller hemservice och daglig verksamhet. Årligen skickar leverantörerna in en kvalitets- och avtalsuppföljning via Stratsys⁸, som förvaltningen följer upp. Uppföljningen följer det årshjul som LOV-samordnaren tillsammans med kvalitetsavdelningen tagit fram. Därtill finns som tidigare nämnts under avsnitt "riktlinjer och processer för avtalsförvaltning" också nedtecknade rutiner för avtalsuppföljning inom LOV-verksamheten.

Vid en genomgång av begärda avtal kan vi konstatera att det finns giltiga avtal eller beslutsunderlag för genomförda köp i tio av tolv stickprov. För avtalen har vi kontrollerat om pris i avtal/anbud/offert stämmer överens med pris på fakturan. Resultatet för vård- och omsorgsnämnden visar att priset stämmer överens med

⁷ Lag (2008:962) om valfrihetssystem

⁸ Stadens verksamhetssystem för bland annat kvalitetsrapportering

avtalat pris i nio av de tio fallen. För en faktura har vi inte kunnat verifiera pris mot avtal.

Avtalstrohet

På vård- och omsorgsförvaltningen är det inköpscontroller som ansvarar för inköpsstatistik, analyser, rapporter och beslutsunderlag. Det finns idag inget etablerat arbete för uppföljning av avtalstrohet på förvaltningen, utan de använder sig av statistik från stadens inköpsenhet.

Enligt uppgift i intervju utgör ekonomihanteringen en kontrollfunktion där fakturor fångas upp om inköp görs utanför avtal eller avrop och fakturor utan koppling till avtal kan stoppas, exempelvis via Inyett. Ur ett riskperspektiv uppges att arbetet med välfärdsbrott är viktigt samt förebyggande åtgärder såsom att begränsa antalet leverantörer som förvaltningen gör inköp från. Andra viktiga delar i arbetet för att förbättra avtalstroheten uppges vara dialog, utbildning och information samt tydliga ramavtal.

I vård- och omsorgsnämndens interna kontrollplaner de senaste tre åren finns inte någon risk avseende avtalstrohet, men i nämndens interna kontroll 2024 och 2025 granskades om inköp överstigande 100 tkr följt stadens och förvaltningens rutiner.

Bedömning vård- och omsorgsnämnden

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden delvis säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner. Nämnden har under året utvecklat arbetet genom inrättande av en särskild inköpsorganisation. Därtill finns en strategi samt riktlinjer/mallar för arbetet. Granskningen visar att det är för tidigt att bedöma om dessa fungerar i verksamheten och om processen är ändamålsenlig. Vi bedömer att ansvar och roller är tydliggjorda i tillämpningsanvisningar på ett sätt som säkerställer ansvaret för avtalets hela livscykel och ger goda förutsättningar för en strukturerad avtalsförvaltning.

Vi bedömer att avtalsförvaltningen för LOV-verksamheten är en etablerad process och ser det som viktigt att nämnden säkerställer en avtalsförvaltning som genomsyrar även nämndens övriga avtal.

Genomförda stickprov visar inga avvikelser mot gällande delegeringsordning och arbetsinstruktion vad gäller behöriga företrädares rätt att teckna avtal. I två stickprov saknas dock avtal.

Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrelsen och berörda nämnder säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen i enlighet med krav och stadens rutiner.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att **socialnämnden i allt väsentligt** har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen, att **kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden delvis** har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen samt att **kulturnämnden endast delvis** har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll av avtalsförvaltningen.

Utifrån att inköp och avtalsförvaltning utgör ett riskområde där ekonomisk brottslighet kan uppstå, bedömer vi generellt att staden behöver arbeta i högre utsträckning med hela processen, men framför allt med avtalsuppföljning för att säkerställa ställda krav i upphandlingen och för att motverka oseriösa aktörer. Granskningen visar att det i staden saknas en tydlig struktur, som utgår ifrån ett riskperspektiv, för att följa upp de krav som ställs. Granskningen visar även att det efterfrågas ett gemensamt systemstöd som kan underlätta arbetet med avtalsuppföljning.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ur ett stadsövergripande perspektiv:
 - förtydliga processen för avtalsförvaltningen, inklusive roller och ansvar,
 - tydliggöra när avtal ska tecknas i staden.
- ur ett förvaltningsspecifikt perspektiv:
 - utveckla och implementera ändamålsenliga processer för avtalsförvaltningen inklusive roller och ansvar samt säkerställa att dessa fungerar i praktiken,
 - säkerställa att avtal följs upp systematiskt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling,
 - stärka riskanalys och den interna kontrollen av avtalstrohet genom struktur för uppföljning och rapportering avseende de förvaltningsspecifika avtalen.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kulturnämnden att:

- utveckla och implementera ändamålsenliga processer inklusive roller och ansvar samt säkerställa att dessa fungerar i praktiken,
- säkerställa att avtal tecknas samt följs upp systematiskt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling,
- Stärka riskanalys och den interna kontrollen av avtalstrohet genom struktur för uppföljning och rapportering avseende de förvaltningsspecifika avtalen.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- säkerställa att framtagna processer för avtalsförvaltningen genomförs enligt nämndens samtliga avtal.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden att:

- följa upp den nya inköpsorganisationen för att säkerställa att processen fungerar ändamålsenligt i verksamheten,
- säkerställa att avtal tecknas samt följs upp systematiskt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling,
- säkerställa att framtagna processer för avtalsförvaltningen genomförs enligt nämndens samtliga avtal.

Bilaga 1 Sammanställning stickprov

I nedan tabell framgår vilken kontroll som genomförts och resultat från de stickprov som vi gjort i granskningen. Utifrån urval av fakturor hämtade från den ekonomiska redovisningen har underlag begärts in. Tolv stickprov har genomförts för respektive granskningsobjekt.

	Kommunstyrelsen	Kulturnämnden	Socialnämnden	Vård- och omsorgsnämnden
Hur många avtal har begärts in?	12	12	12	12
Hur många giltiga avtal eller beslut saknas?	0	6	0	2
Har avtalet diarieförts? (Utgångspunkt är antalet granskade avtal)	11 av 12	5 av 6	12 av 12	9 av 10
Framgår pris i avtal eller tillhörande anbud/offert?	12 av 12	6 av 6	12 av 12	9 av 10
Stämmer fakturerat pris överens med avtalet pris?	11 av 12	6 av 6	11 av 12	9 av 10
Är avtalet giltigt?	12 av 12	6 av 6	12 av 12	10 av 10
För hur många av de granskade fakturorna avser fakturaperioden en giltig avtalsperiod?	12 av 12	6 av 12	12 av 12	10 av 12
Framgår det i avtalet vem som har tecknat avtalet?	12 av 12	6 av 6	12 av 12	10 av 10
Har avtalet tecknats av behörig företrädare i enlighet med delegeringsordning/arbetsinstruktion?	11 av 12	6 av 6	12 av 12	10 av 10