

# Utredning av Fastighetsenheten i Vara kommun

A thick, solid orange horizontal bar with a stepped, geometric design. It starts under the word 'Vara' and extends to the right, with a small gap before ending under the word 'kommun'.

November 2025

# Sammanfattning

Under våren 2025 uppmärksammade kommunledningen betydande brister i fastighetsenhetens hantering av konsultinsatser och projektledarkostnader i Vara kommun. På tekniska nämndens möte 2025-05-14 ställs en fråga gällande fastighetsenhetens externa konsultkostnader. Teknisk chef svarar inkorrekt på frågan och anger att den specifika konsulten har kostat 1,4 miljoner kronor från 2022. Den interna utredning som kommunen därefter initierar visar på att kostnaden utifrån frågeformuleringen var åtminstone den dubbla. Kommunens interna utredning visade att externa projektledare anlitas till stora belopp, där en enskild konsult (som frågeställningen i nämnden handlade om) stod för merparten av utgifterna. Vidare framkom att två avtal tecknats utan korrekt upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och interna riktlinjer, att konsulten i de allra flesta fall kontrollattesterat sina egna fakturor, samt att diarieföring och återrapportering av delegationsbeslut till nämnden varit bristfällig.

Mot denna bakgrund har PwC fått i uppdrag att genomföra en oberoende extern utredning av fastighetsenheten. Syftet med utredningen är att besvara tre centrala frågeställningar:

## **Vad är det som har hänt?**

Fastighetsenheten har under perioden april 2021–juni 2025 haft betydande brister i upphandling, intern kontroll, styrning och diarieföring. Två avtal har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och interna styrdokument, och konsulten har getts omfattande mandat och tillgång till ekonomisystemet utan tillräcklig kundinvolvering. Därutöver har konsulten verkat inom kommunen under en lång period och med en hög sysselsättningsgrad, trots att rekryteringsprocesser initierats och slutförts i olika omgångar. Internkontrollen har därtill varit otillräcklig, särskilt vad gäller attestering och uppföljning, och diarieföringen har varit bristfällig, vilket sammantaget har lett till risker för rättsliga påföljder och förtroendeskada.

## **Varför har det hänt?**

Den aktuella situationen har uppstått till följd av bristande efterlevnad av lagar och interna riktlinjer, otillräcklig intern kontroll, svag styrning och ledning, bristfällig diarieföring. Rekrytering av ytterligare projektledare till enheten har därutöver uteblivit, vilket har bidragit till fortsatt beroende av extern konsult och det har även funnits skillnader i praxis mellan interna och externa projektledare. Personalomsättning på projektledar- och chefsnivå, splittrad arbetsgrupp och hög arbetsbelastning har ytterligare bidragit till att rutiner och processer inte efterlevts.

# Forts. Sammanfattning

## Vad bör fastighetsenheten göra för att hindra att en liknande situation sker igen?

Fastighetsenheten bör på ett övergripande plan säkra följande:

- **Efterlevnad av lagar och styrdokument:** Säkerställ att alla medarbetare har kunskap om och följer gällande lagar och interna rutiner.
- **Tydliga processer och ansvar:** Konkretisera och harmonisera styrande dokument, avtalsmallar och rutiner så att ansvar och kontrollmoment är tydliga och tillämpas enhetligt i den kommande nya organisationen som träder i kraft vid årsskiftet 2025/2026.
- **Systematisk uppföljning och kontroll:** Inför regelbunden uppföljning av konsultkostnader, avtal, inköp och diarietföring samt stärk den interna kontrollen exempelvis genom analys av kontrollmoment och omfattning utifrån uppdaterad riskanalys.
- **Kvalitetssäkrad upphandling och avtalshantering:** Använd ramavtal där det är möjligt, dokumentera alla upphandlingar och säkerställ att avtal innehåller slutdatum, maxbelopp och tydliga villkor för uppföljning.
- **Kompetensutveckling:** Genomför återkommande utbildning inom upphandling, avtal, intern kontroll och diarietföring för medarbetare och chefer som ansvarar för en eller flera av dessa delar inom ramen för sitt uppdrag.
- **Proaktiv styrning och ledning:** Efterlev ansvarsfördelning, säkerställ återrapportering av delegationsbeslut och skapa strukturer för stöd och kontinuitet.

# Innehåll

- 1 Bakgrund
- 2 Metod
- 3 Formella utgångspunkter
- 4 Iakttagelser
- 5 Analys och rekommendationer



# Bakgrund

# Bakgrund, syfte och mål med utredningen



## Bakgrund

Under våren 2025 uppmärksammades det att kostnaderna för externa projektledare avseende fastighetsprojekt i Vara kommun har uppgått till betydande belopp. Under perioden april 2021 till juni 2025 var den samlade kostnaden för projektledare på fastighetsenheten 10 miljoner kronor, varav 7,5 miljoner kronor avser en specifik extern projektledare. Under samma period har tre olika avtal varit aktuella, varav två avtal inte varit upphandlade. Vidare konstaterades i kommunens interna utredning att merparten av fakturorna för de aktuella bolagen och konsulten, hade kontrollattesterats av den inhyrda konsulten själv. Därutöver har framkommit att de interna rutinerna kring diarieföring inte helt och hållet har följts, samt att återrapportering av beslut om avtal fattade på delegation inte har skett på ett systematiskt och fullgott sätt. Utifrån den internt genomförda utredningen och kommunstyrelsens beslut 2025-09-03 har PwC engagerats för att genomföra en oberoende extern utredning av fastighetsenheten i Vara kommun. Utredningen ska kartlägga hur situationen har uppkommit och bedöma ifall kommunens/fastighetsenhetens riktlinjer, rutiner och processer har följts och om dessa behöver förbättras i syfte att säkerställa att en liknande situation inte uppstår igen.



## Syfte

Utredningen syftar till att svara på *vad som hänt i den aktuella situationen, varför den aktuella situationen uppstått, samt hur fastighetsenheten kan säkra att den aktuella situationen inte händer igen.*

Utredningen syftar likaså till att kartlägga fakta och bevis för eventuella oegentligheter som grund för kommunens fortsatta bedömningar, beslut och eventuella åtgärder.

Då en organisationsförändring kommer att genomföras vid årsskiftet kommer rapporten att inkludera framåtsyftande rekommendationer som kan användas för att skapa den nya sektorns processer och rutiner.



## Avgränsningar

- PwC:s utredning avgränsas till att utreda fastighetsenheten i Vara kommuns hantering av konsultinsatser och kostnader. Uppdraget genomförs inte på uppdrag av övriga inblandade parter såsom anlitade företag eller liknande.
- Tidsramen för utredningen omfattar perioden april 2021 t.o.m. juni 2025.

# Rapportstruktur

I denna rapport redogör PwC för resultaten av den externa utredning som PwC har genomfört. Nedan följer en redogörelse för rapportens struktur.

## **1. Bakgrund**

Rapportens första kapitel beskriver varför utredningen initierades, bakgrunden till uppdraget och vilka avgränsningar som gäller för utredningen.

## **2. Metod**

Det andra kapitlet redogör för utredningens tillvägagångssätt, använda arbetsmetoder, analyserade underlag och hur processen har delats upp i olika steg.

## **3. Formella utgångspunkter:**

Kapitel 3 sammanfattar relevanta lagar som har en direkt koppling till utredningens fokusområden.

## **4. Iakttagelser:**

I rapportens fjärde kapitel presenteras observationer från genomgångna styrande dokument och intervjuer, tematiskt uppdelat för tydlighet kring styrkor, brister och risker. Här lyfts även ett ekonomiskt och avtalsmässigt perspektiv in, samt summerade iakttagelser kopplat till eventuella oegentligheter.

## **5. Analys och rekommendationer:**

Det femte och avslutande kapitlet analyserar iakttagelserna och ger konkreta rekommendationer för förbättrade rutiner och processer inför den kommande nya organisationen som träder i kraft vid årsskiftet 2025/2026. I det femte kapitlet besvaras även utredningens tre frågeställningar, vad det är som har hänt, varför det har hänt och hur fastighetsenheten kan agera för att säkra att en liknande situationen inte uppstår på nytt.

# 2

## Metod

# Under utredningen har PwC arbetat med att granska dokument, genomföra enskilda intervjuer samt att analysera iakttagelser



# Genomförda intervjuer samt analyserade dokument



## Respondenter

Följande funktioner har intervjuats:

- Nuvarande fastighetschef
- Tidigare fastighetschef
- Biträdande fastighetschef
- Nuvarande tillförordnad teknisk chef
- Tidigare teknisk chef
- Interna och extern projektledare
- Tidigare ekonom för teknisk förvaltning
- Ingenjör och utredare inom teknisk förvaltning
- Administratör inom fastighetsenheten

Samtliga intervjuer var semistrukturerade och intervjumanualerna anpassades efter respektive funktions roll. Intervjuerna genomfördes av två medarbetare från PwC och transkriberades i samband med själva samtalet. Transkriberingen gjordes manuellt, och ungefär hälften av intervjuerna kompletterades med stöd av Copilot efter godkännande från den intervjuade. Sammanlagt har 11 intervjuer genomförts.



## Analyserade underlag

2022-71 Tekniska konsulttjänster - Vara kommun med bolag – Brand  
Attestreglemente  
Avtal – Intec konsult  
Avtal – TFIP konsult  
Beslut KS 2025-09-03 Utredningsdirektiv tekniska förvaltningen och fastighetsenheten  
Bolagsordning Vara Industrifastigheter AB  
Bolagspolicy för Vara kommun  
Externa projektledare fastighetsenheten  
Gruppledarträff 2025-08-18  
Kommunens verksamheter  
Policy för resursfördelning  
Policy för upphandling och inköp  
Reglemente för intern kontroll  
Riktlinje för styrdokument  
Riktlinjer för e-post  
Riktlinjer för resursfördelning  
Riktlinjer för upphandling och inköp  
Riktlinjer tillämpning av attestreglemente  
Sammanträdesprotokoll tekniska nämnden 2025-05-19

Statistik uppdrag 2024 2025 db okt 2025.xlsx  
Tekniska nämndens delegationsordning  
Tekniska nämndens internkontrollplan 2021  
Tekniska nämndens internkontrollplan 2022  
Tekniska nämndens internkontrollplan 2023  
Tekniska nämndens internkontrollplan 2024  
Tekniska nämndens internkontrollplan 2025  
Tekniska konsulttjänster – Vara kommun 2017  
Uppföljning internkontrollplan 2021  
Uppföljning internkontrollplan 2022  
Uppföljning internkontrollplan 2023  
Uppföljning internkontrollplan 2024  
Uppföljning internkontrollplan 2025  
Uppföljning internkontrollplan delår augusti 2021  
Uppföljning internkontrollplan delår augusti 2022  
Uppföljning internkontrollplan delår augusti 2023  
Uppföljning internkontrollplan delår augusti 2024  
Uppföljning internkontrollplan delår augusti 2025  
Utredningsdirektiv fastighetsenhetens konsultinsatser och kostnader  
Ägardirektiv Vara Industrifastigheter AB  
Övergripande mål 2024-2027

# 3

## Formella utgångspunkter

# Formella utgångspunkter 1/5

## Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagen reglerar kommunens organisation, ansvarsfördelning och beslutsmandat.

**Kapitel 6 § 7–8:** Reglerar delegation av beslut inom nämnder. I direktivet framgår att beslut om avtal fattats på delegation utan korrekt återrapportering till nämnd.

**Kapitel 11 § 5:** Krav på att kommunens verksamhet ska bedrivas enligt god ekonomisk hushållning. Att fakturor attesterats av inhyrd konsult strider mot detta.

**Kapitel 12 § 1–2:** Reglerar kommunens ansvar för intern kontroll, vilket är centralt i utredningens syfte att förbättra rutiner kring attest, diari föring och rapportering.

## Förvaltningslagen (2017:900)

Förvaltningslagen är relevant för handläggning av ärenden inom kommunal förvaltning.

**§ 5–6:** Krav på legalitet, saklighet och opartiskhet. Att en konsult attesterat sina egna fakturor kan ifrågasättas utifrån dessa principer.



### Vad betyder dessa formella utgångspunkter för fastighetsenheten i Vara kommun?

- Säkerställa ändamålsenlig och fullständig delegationsordning, där delegationsbeslut återrapporteras till nämnd.
- Tillämpa god ekonomisk hushållning och stark intern kontroll.
- Säkerställa att ändamålsenlig kunskap avseende lagregler och interna styrdokument finns.
- Diarieföra avtal, fakturor och beslut i rätt system.

# Formella utgångspunkter 2/5

## Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

**Kapitel 5 1-2 §§:** Reglerar skyldigheten att registrera allmänna handlingar och hur ett sådant register ska vara uppbyggt.

Kapitel 2 avser reglerna som är grunden för offentlighetsprincipen, det vill säga vad som är en allmän handling och att allmänheten har rätt att ta del av dessa.

## Offentlighets- och sekretesslagen (2009:Arkivlagen (1990:782)

**§ 3–4:** Reglerar kommunens skyldighet att bevara och hantera allmänna handlingar. Brister i diarieföring kan strida mot dessa bestämmelser.



**Vad betyder dessa formella utgångspunkter för fastighetsenheten i Vara kommun?**

- Säkerställa att kunskap och rutiner finns på plats och efterlevs för att minska risken för jäv.
- Säkerställa att diarieföring och annan hantering av allmänna handlingar sker i enlighet med gällande regelverk.

# Formella utgångspunkter 3/5

## LOU bygger på fem grundläggande EU-rättsliga principer

- Likabehandling
- Icke-diskriminering
- Transparens
- Proportionalitet
- Ömsesidigt erkännande

Dessa principer gäller oavsett upphandlingsform – även vid direktupphandling.

LOU innehåller vissa undantagsbestämmelser som kan tillämpas i särskilda fall, exempelvis:

**Synnerlig brådska** enligt 19 a kap. 5 § LOU: Direktupphandling får användas om det föreligger synnerlig brådska som inte beror på den upphandlande myndigheten själv. Det krävs att situationen är oförutsedd och att det inte är möjligt att genomföra ett annonserat förfarande inom den tid som står till förfogande.

**Intern upphandling (s.k. Teckal-undantag):** Om uppdraget kan utföras av en enhet som kommunen kontrollerar, som huvudsakligen utför verksamhet för kommunen, och där inga privata intresse finns, kan LOU undantas.

Undantagen ska alltid tillämpas restriktivt.



### Vad betyder dessa formella utgångspunkter för fastighetsenheten i Vara kommun?

- Säkerställ efterlevnad av LOU:s fem principer vid alla inköp, även direktupphandling.
- Tillämpa undantaget synnerlig brådska endast vid oförutsedda, ej självförvållade situationer; motivera och dokumentera.
- I de fall undantag avses att användas behöver dessa analyseras och dokumenteras innan de kan tillämpas.
- Dokumentera beslut, genomför stickprov och återrapporera till nämnd.
- Utbilda beställare och använd gemensamma mallar.

# Formella utgångspunkter 4/5

## Lagen om offentlig upphandling (LOU)

LOU (Lag 2016:1145) reglerar hur offentliga aktörer – såsom kommuner – ska genomföra inköp av varor, tjänster och entreprenader. Syftet är att säkerställa öppenhet, konkurrens och likabehandling på EU:s inre marknad.

För kommunala fastighetsenheter som köper in konsulttjänster (t.ex. elkonsulter och projektledare) gäller LOU fullt ut.

Tröskelvärdena i LOU styr vilket upphandlingsförfarande som ska användas. Direktupphandling (det vill säga upphandling i huvudsak utan krav på annonsering) får användas för kontraktswärden under för närvarande ca 700 000 kr. Upphandlingar värda mer än så ska i huvudsak annonseras öppet och anbud ska utvärderas enligt på förhand bestämda villkor.

Vid direktupphandling krävs dokumentation av skälen, konkurrensutsättning i rimlig omfattning och att upphandlingen sker inom ramen för budget och upphandlingspolicy.



### Vad betyder dessa formella utgångspunkter för fastighetsenheten i Vara kommun?

- Säkerställa att berörd personal har adekvata kunskaper avseende upphandling och inköp
- Säkerställa spårbar dokumentation och diarieföring kopplad till utredningen.
- Säkerställa att interna policies och riktlinjer efterlevs.

# Formella utgångspunkter 5/5

## Diarieföring

Enligt **offentlighetsprincipen** och **tryckfrihetsförordningen (TF 2 kap.)** samt **offentlighets- och sekretesslagen (OSL)** ska alla allmänna handlingar som inkommer till eller upprättas av en myndighet generellt diarieföras, om de inte är av ringa eller tillfällig betydelse eller ordnas på annat sätt som ger motsvarande insyn som diarieföring. För en kommunal fastighetsenhet innebär detta att **exempelvis följande typer av handlingar som huvudregel** ska diarieföras:

- **Avtal** (t.ex. konsultavtal, entreprenadavtal, hyresavtal)
- **Fakturor och ekonomiska underlag** kopplade till projekt och inköp
- **Upphandlingsdokument** (anbud, tilldelningsbeslut, avtal, utvärderingar)
- **Delegationsbeslut** och andra beslut av betydelse
- **Protokoll, rapporter och utredningar**
- **Korrespondens** av betydelse (brev, e-post, yttranden)
- **Projektplaner, ritningar och andra tekniska handlingar** som är av betydelse för verksamheten

Varje handling ska tilldelas ett unikt diarienummer och registreras med uppgifter om avsändare/mottagare, datum, ärendetyp och eventuell sekretessmarkering. Handlingar ska diarieföras så snart de inkommit till eller upprättats av myndigheten. Diarieföring ska ske utan dröjsmål, så snart handlingen inkommit till myndigheten eller har färdigställts och är att betrakta som allmän handling. Nya handlingar som tillförs ett ärende ska fortlöpande diarieföras.

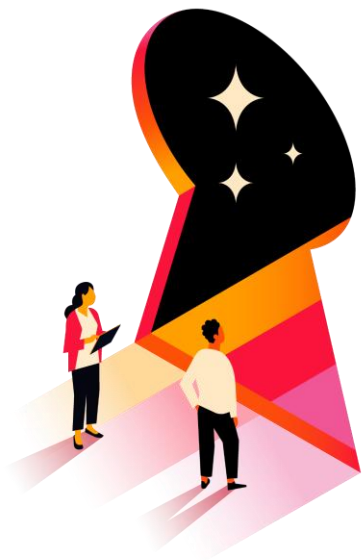


### Vad betyder dessa formella utgångspunkter för fastighetsenheten i Vara kommun?

- Diarieför alla allmänna handlingar utan dröjsmål i diarieföringssystem.
- Gör bedömning avseende sekretess och vid behov sekretessmarkering.
- Säkerställ arkivering enligt arkivlagen.
- Registrera fortlöpande nya handlingar som tillförs ärendet.
- Följ upp med stickprov, utbildning och loggkontroller.

# 4

## Iakttagelser



# Summering av den interna utredning som Vara kommun genomfört

## Summering av Varas interna utredning

När det under våren 2025 uppdagades att fastighetsenheten i Vara kommun under en längre period använt externa projektledare till betydande kostnader initierades en intern utredning. Resultaten av denna utredning finns att läsa på kommunens hemsida, samt i ett presentationsmaterial som PwC tagit del av <sup>1</sup>.

Under perioden april 2021 till juni 2025 har Vara kommuns fastighetsenhet anlitat externa projektledare till en sammanlagd kostnad om cirka 10 miljon kronor. Den största delen av kostnaderna avser en och samma konsult, vars engagemang sträcker sig över flera år och omfattar projekt till ett värde av 454 miljoner kronor. Totalt har fastighetsenheten haft investeringsutgifter på 565 miljoner kronor under perioden.

Den interna utredningen visar på flera brister i processer och intern styrning:

- Två avtal med externa projektledare har tecknats utan upphandling enligt gällande regelverk.
- Konsulten har i de flesta fall kontrollattesterat sina egna fakturor, och fullständiga underlag har saknats.
- Avtal och beslutsunderlag har inte diarieförts i kommunens ärendehanteringssystem enligt interna rutiner.
- Beslut fattade på delegation har inte återrapporterats till nämnden.

Som åtgärder har konsulten frångagits all attesträtt, och ansvaret har lagts på chef. Betalningar har tillfälligt stoppats i avvaktan på kompletterande underlag, vilka därefter har inkommit. Vidare har rekrytering av egna projektledare påbörjats. Kommunen har även genomfört utbildningsinsatser (inom inköp- och upphandling, diarieföring och attestreglemente) för alla chefer, strateger och utvecklare, samt en översyn av internkontrollplanen och därutöver beställt den externa utredning vars resultat redovisas i den här rapporten.

### Referenser

1. Externa projektledare fastighetsenheten Gruppledarträff 2025-08-18

# 4.1

## Ekonomiskt perspektiv

# Ekonomiskt perspektiv på händelseförloppet

## Avsnittets uppdelning

Inom ramen för uppdraget har PwC fått i uppdrag att bidra med en analys av rimligheten i konsultkostnaden i förhållande till investeringsprojektens omfattning. I analysen har vi beaktat kommunens sammanställning av konsultkostnaden samt projekt som konsulten har varit involverad i. Dokumentationen som vi erhållit är på övergripande nivå. I detta avsnitt analyseras händelseförloppet enligt följande indelning:



### Investeringsvolym i Vara kommun

Redogörelse för investeringsvolym i Vara mellan 2021 t.o.m. 2024 samt jämförelse med övriga Skaraborgskommuner. Reflektion kring investeringsnivån och vilket krav det ställer på organisationen gällande intern kontroll.



### Konsultkostnad i förhållande till investeringsprojektens storlek

Beskrivning av kostnaden för projektledare i förhållande till investeringsprojektens storlek. Resonemang kring vilka faktorer som påverkar kostnadsnivån för extern projektledning (projektets komplexitet, rollens omfattning, tidsfaktor samt kompetensnivå och lokala marknadsförutsättningar).

# Investeringsvolym i Vara kommun



## Höga investeringsvolym i kommunen de senaste åren

Vi vill börja med att påpeka att det både verksamhetsmässigt och ekonomiskt kan vara gynnsamt att ta in externa projektledare i byggprojekt. Det kan exempelvis röra sig om projekt som inte genomförs så ofta såsom en simhall, eller vid kortare perioder av höga investeringsnivåer som sedan förväntas minska.

I Vara kommun noterar vi att kommunen har haft omfattande investeringsvolym de senaste åren, varför det kan vara motiverat att anlita externa konsulter. Kommunens investeringsutgift per invånare uppgick mellan 2022 och 2024 till 13 900 kronor per invånare. Som högst var investeringsnivån år 2023 med 16 098 kronor per invånare. I jämförelse har kommunen haft en hög investeringstakt – högst av samtliga kommuner i Skaraborg. Kommunens investeringsnivå var 67 procent högre än genomsnittet i Skaraborg. Även i förhållande till riksgenomsnittet var kommunens investeringsnivå hög – kommunen hade 60 procent högre investeringsnivå. Under hela utredningsperioden (2021-2025) har investeringsnivån skiftat mellan de olika åren. Lägst budget för investeringar återfinns år 2025, då siffran är strax under 150 miljoner kronor. Högst investeringsnivå var det år 2023 med ca 220 miljoner kronor. Medan 2021 och 2024 ligger på ungefär 170 miljoner kronor.

Vi kan således konstatera att de senaste åren har varit intensiva, vilket skulle kunna motivera att externa konsulter har anlåtats. Vår uppfattning är att detta kan leda till att trycket på verksamheten höjs. Utan en god intern kontroll ökar även risken för att snabba beslut sker, att avtalsuppföljning inte görs fullt ut samt att regelefterlevnaden kan bli lidande.



# Konsultkostnad i förhållande till investeringsprojektens storlek (1/3)



## Avtalens omfattning

Nedan redovisas en tabell med den externa konsultens fakturering från april 2021 till juni 2025. Ett heltidskontrakt innebär normalt runt 260 arbetsdagar per år, vilket motsvarar 2 080 timmar totalt. Antalet arbetsdagar per år i Sverige, med hänsyn till semester och helgdagar, är i snitt ca 226 dagar, motsvarande 1 808 timmar per år. Den externa konsulten har i genomsnitt fakturerat för 2 106 timmar årligen, vilket är 16 procent mer än antalet tillgängliga arbetsdagar.

### Upparbetade konsultkostnader fördelat på avtal, april 2021-juni 2025

| Avtal | Summa        | Period                     | Antal år | Tariff       | Antal timmar | Timmar/år |
|-------|--------------|----------------------------|----------|--------------|--------------|-----------|
| ÅF    | 1 100 000 kr | April 2021 – mars 2022     | 0,92     | 598 kr/timme | 1839         | 2007      |
| TFIP  | 750 000 kr   | Mars 2022 – september 2022 | 0,50     | 930 kr/timme | 806          | 1613      |
| INTEC | 5 700 000 kr | September 2022 – juni 2025 | 2,75     | 930 kr/timme | 6129         | 2229      |

# Konsultkostnad i förhållande till investeringsprojektens storlek (2/3)



## Komplext att bedöma rimligheten i kostnaden utifrån projektens omfattning

Inom ramen för projektet har vi efterfrågat underlag för konsultens fakturerade kostnader per projekt samt investeringsvolymen i projekten som konsulten har varit involverad i.

Granskningen har skett på övergripande nivå och utifrån underlaget som vi har erhållit är det svårt att göra en erforderlig analys och bedömning av konsultkostnadens rimlighet i förhållande till investeringsprojektens omfattning. Detta beror framför allt på att det ej tydligt framgår exakt vilken roll konsulten har haft i projekten.

Av underlaget som PwC har erhållit från kommunen framgår att totala kostnaderna för externa projektledare uppgår till 10 miljoner kronor under perioden december 2022 till maj 2025, varav 7,5 miljoner kronor är kostnaden för den enskilda konsulten som denna rapport avser. Konsulten har anlitats för att genomföra projekt som uppgår till 454 miljoner kronor, vilket motsvarar en hög andel av kommunens totala investeringsvolym under perioden.

Vår erfarenhet från liknade utredningar är att det finns flera faktorer som påverkar konsultkostnader i projekt. I tabellen till höger redovisas relevanta faktorer att beakta vid utvärdering av konsultkostnader i projekt.

### Projektets komplexitet

Två projekt med samma investeringsvolym kan ha helt olika krav på projektledning. Ett enkelt byggprojekt kräver mindre styrning än ett tekniskt komplext infrastrukturprojekt. Projekt med många intressenter, miljöprövningar eller samordning med andra aktörer kräver mer tid och kompetens.

### Rollens omfattning

Vad ingår i "projektledning" kan variera – är det endast övergripande styrning eller även upphandling, riskhantering, kommunikation och uppföljning?

### Tidsfaktor

Ett projekt med låg investeringsutgift men lång genomförandetid kan ha högre projektledarkostnad. Om projektet drar ut på tiden ökar ofta konsultkostnaden.

### Kompetensnivå och lokala marknadsförhållanden

En senior projektledare kostar mer per timme än en junior, men kan vara mer effektiv. Det finns även en geografisk spridning av prissättningen som beror på tillgång och efterfrågan samt konjunkturläge.

# Konsultkostnad i förhållande till investeringsprojektens storlek (3/3)



## Effektivitet i projektet bör ej förväxlas med projektledningskostnaden

Som vi har beskrivit på föregående sida är det komplext att bedöma rimligheten i projektledningskostnaden i förhållande till projektens omfattning. PwC har nyligen utfört ett uppdrag för en annan kommun och genomfört en jämförelse med fyra kommuner som har haft omfattande investeringsvolymerna de senaste tre åren. Kostnaden för projektledning i dessa kommuner (både interna resurser och konsulter genom ramavtal) uppgår till ca 2-4 procent av den totala investeringsutgiften, med en variation utifrån projektens komplexitet.

Uppgifter som vi har tagit del av visar att konsultens kostnad i Vara har motsvarat ca 1,5 procent av investeringsutgiften. Det bör dock framhållas att detta exkluderar interna resurser från Vara kommun.

Timkostnaden, 930 kronor per timme, bedöms vara marknadsmässig för en senior konsult (se dock även avtalsmässigt resonemang i rapporten gällande förändring av timtariff).

Vi vill understryka att kostnaden för projektledning inte ska förväxlas med effektiviteten i projektet. Vi noterar exempelvis att Vara kommun under 2024 färdigställde Kvänum förskola för 32 miljoner kronor. PwC gör kontinuerligt en sammanställning av investeringsutgifter för verksamhetslokaler i Sverige och genomsnittet för en förskola uppgår till 52 miljoner kronor. En genomsnittlig förskola har ungefär 125 barn, vilket innebär att projektutgiften per barn uppgår till 440 000 kronor. Kvänum förskola är en relativt liten enhet med sex avdelningar, men även i jämförelse med kommuner som har byggt små förskolor framstår investeringsutgifter som förhållandevis låga.

Till höger redovisas ett exempel på PwC:s schablon för nyproduktion av förskolor i Sverige.

| Förskola                |        |
|-------------------------|--------|
| Antal barn per enhet    | 125    |
| Kostnad per plats (tkr) | 440    |
| Typkostnad, mnkr        | 55     |
| Kvadrat per barn        | 11     |
| Yta                     | 1 818  |
| Kostnad per kvadrat     | 30 253 |



# Summering av ekonomiskt perspektiv

Utifrån redogörelsen på föregående sidor landar PwC i följande summering gällande det ekonomiska perspektivet:



## **Höga investeringsvolymen i kommunen de senaste åren**

Kommunen har haft en hög investeringsnivå bland kommunerna i Skaraborg mellan 2021 och 2024, vilket kan motivera varför externa projektledare har anlåtats. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan det även vara gynnsamt om investeringsnivån är hög enskilda år, för att sedan minska.

Den höga investeringsnivån har sannolikt lett till ett ökat tryck på verksamheten. Genom att ta in externa projektledare ställs krav på regelbunden avtalsuppföljning. Utan god intern kontroll som tillser att så inte sker finns en risk att liknande incidenter inträffar igen.



## **Komplext att bedöma rimligheten i konsultkostnaden utifrån projektens omfattning**

Det ekonomiska underlaget som finns tillgängligt är på övergripande nivå och granskningen har därmed skett på övergripande nivå. För att göra en mer utförlig analys krävs en bedömning av respektive projekt utifrån konsultens roll i projektet. Det står dock klart att konsulten har varit involverad i många stora projekt i kommunen de senaste åren.

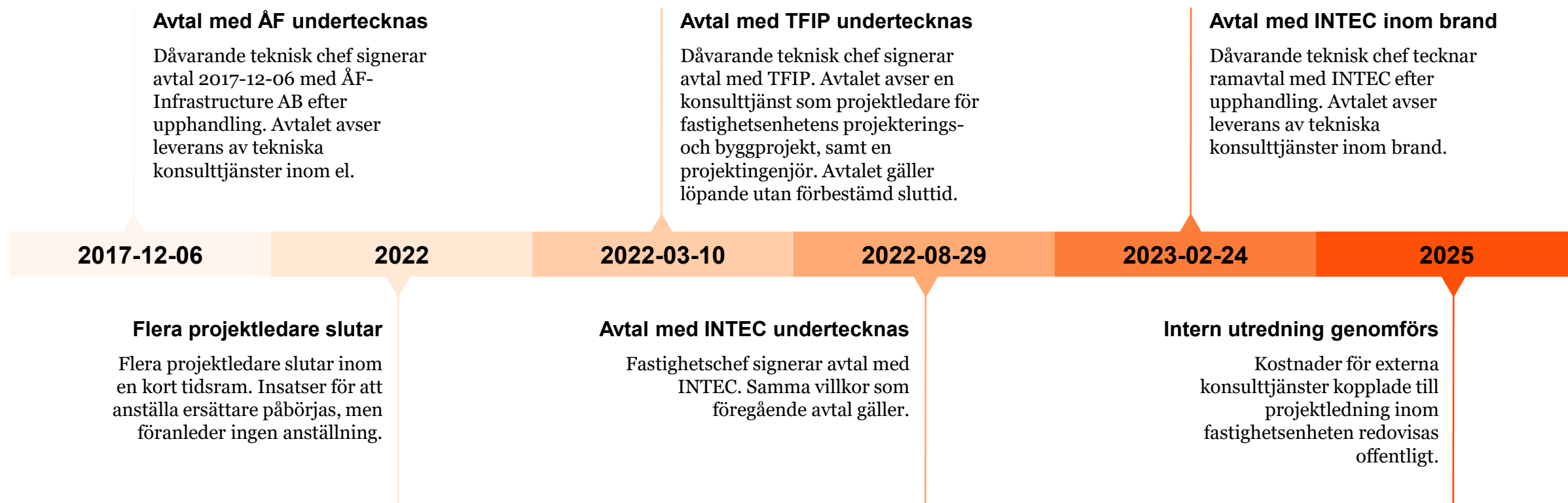
Timkostnaden för konsulten bedöms vara marknadsmässig för en senior konsult. Projektledningskostnaden i förhållande till investeringsvolymen ligger relativt lågt (dock exkluderar detta interna resurser i Vara kommun).

Det är viktigt att särskilja kostnaden för projektledning och projektets effektivitet. Det är exempelvis möjligt med en hög kostnad för projektledning men en låg investeringsutgift, och att kommunen blir nöjd med genomförandet utifrån ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

# 4.2

## Avtalsmässigt perspektiv

# Tidslinje över ingångna avtal som involverar extern projektledare



# Sammanfattning av iakttagelser utifrån ett avtalsmässigt perspektiv (1/2)

## Granskning av relevanta ramavtal och avtal för området

Vid granskning av mottagna ramavtal och tillhörande avtal har det framkommit att även om standardiserade villkor för konsulttjänster inom entreprenad, såsom ABK 09 och AMA AF, har nyttjats, är det flera parametrar som hanterats felaktigt. Dessa avvikelser har medfört betydande risker för kommunen, bland annat genom bristande efterlevnad av interna riktlinjer och upphandlingsregler, tilldelning av omfattande mandat till konsulter utan kundens aktiva involvering samt otillräcklig kontroll av fakturering.

Vid granskningen framkommer en anmärkningsvärd prishöjning för konsultrollen projektledare. Timpriset enligt ramavtalet med ÅF uppgick till 598 kronor. I mars 2022 (TFIP) höjdes timpriset i avtalet till 930 kronor, vilket motsvarar en ökning om 55,52 % vid ett och samma tillfälle. Därefter har priset indexerats enligt avtalsvillkoren, vilket innebär att timpriset numera uppgår till 1 033 kronor per timme (enligt kommunens kontroll mot en aktuell faktura från INTEC).

Denna kraftiga höjning saknar dokumenterad motivering i det material som granskats. Det är därför viktigt att kommunen kan redogöra för varför en så betydande prisökning har accepterats, trots att tjänsterna bedömts vara av likvärdig karaktär. Utredningen har dock inte kunnat identifiera någon dokumentation som förklarar prisskillnaden mellan avtalen.



# Sammanfattning av iakttagelser utifrån ett avtalsmässigt perspektiv (2/2)

## Iakttagelser avseende tecknade Ramavtal med ÅF och INTEC Väst AB

Vid granskning av dessa avtal framgår det att båda efterföljer och hänvisar till ABK 09, vilket är standard inom det upphandlade tjänsteområdet. I båda ramavtalen återfinns flertalet villkor som ger kunden goda möjligheter för uppföljning och kontroll av avtalad leverantör. Exempelvis villkor som reglerar uppsägning, dokumentation vid fakturering och kontroll av underleverantörer.

## Iakttagelser avseende tecknade avtal med INTEC och TFIP för enskild resurs i rollen projektledare

Granskningen visar att dessa avtal avviker från god praxis och medför betydande risker för kommunen. Avtalen är inte baserade på kommunens egna avtalsmallar och även om de innehåller hänvisningar till AMA AF Konsult och ABK 09, som är branschstandard, är de inte tillräckligt detaljerade. Konsulten har tilldelats omfattande befogenheter, bland annat att hantera fakturering, anlita underkonsulter och godkänna ÄTA-arbeten, utan kundens involvering, godkännande eller koppling till interna riktlinjer och gällande lagstiftning. Dessutom finns ett villkor som kan tolkas som ett så kallat "kick-back"-villkor, det vill säga att konsulten kan skapa egen ekonomisk vinning/och eller vinning för konsultbolaget genom att anlita underkonsulter. Villkoret är oklart och konsulten ges egen bestämmanderätt utan rådighet eller kontroll för kommunen. Villkoret innebär därför att kommunen utsätter sig för betydande risk kopplat till otillåtna upphandlingar, ökade kostnader, jäv och oegentligheter.

Avtalen saknar även slutdatum, vilket innebär att avtalsperioden överskrider LOU:s maxgräns på fyra år. I sin nuvarande form ger avtalen kommunen mycket begränsade rättigheter. När ett avtal har en oändlig tidsperiod utsätts kommunen för obestämbara sanktionsavgifter utöver de sanktioner som appliceras på otillåtna direktupphandlingar. Dessa brister förstärker riskbilden och understryker behovet av striktare styrning, tydliga mandat och konsekvent tillämpning av upphandlingsregler.



# 4.3

## Iakttagelser utifrån genomgångna underlag

# Iakttagelser från genomgångna underlag – Tema Inköp och upphandling (1/2)

## Inköp och upphandling



I Vara kommun finns en riktlinje för upphandling och inköp vilken antogs av kommunstyrelsen 8 februari 2023. Riktlinjen för upphandling och inköp i Vara kommun syftar till att säkerställa att alla inköp och upphandlingar sker lagenligt, affärsmässigt och med god intern kontroll. I dokumentet framgår att all upphandling ska följa LOU, kommunallag och kommunens egna styrdokument, inklusive delegationsordning och attestreglemente.

PwC:s utredning konstaterar att det vid fastighetsenheten finns tydliga brister i efterlevnad av kommunens upphandlingsregler. Två avtal med externa projektledare (TFIP och Intec) har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och kommunens egna styrdokument, där såväl dokumentationsplikt, konkurrensutsättning som krav på behovs- och marknadsanalys har åsidosatts.

Detta har lett till konsultkostnader, som uppgår till 10 miljoner kronor, varav 7,5 miljoner kronor för en specifik konsult under utredningens tidsperiod <sup>1</sup>, där tjänster köpts in utan att ramavtal eller direktupphandling dokumenterats enligt gällande rutiner. Kommunens policy och riktlinjer för upphandling är tydliga, men har inte följts i dessa fall. Såsom att återkommande konsulttjänster bör upphandlas via ramavtal för att undvika beroende av enskilda leverantörer och säkerställa kostnadseffektivitet. Utredningen visar dock att avrop har skett utanför befintliga ramavtals tjänsteområden och att ramavtal inte har använts för att handla upp externa projektledare, vilket ökar risken för både beroende och högre kostnader.

### Referenser

1. Kommunens policy och riktlinjer för upphandling

## Summering av iakttagelser (se även kapitel 4.2 Avtalsmässigt perspektiv)

1. Två konsultavtal har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och kommunens styrdokument, där krav på dokumentationsplikt utifrån fastställd mall, konkurrensutsättning samt behovs- och marknadsanalys inte har följts. Därutöver har underlag inte sparats centralt, i strid med gällande riktlinjer.
2. Avrop har skett utanför ramavtal och återkommande konsulttjänster har inte upphandlats via ramavtal, vilket ökar risken för beroende av enskilda leverantörer och minskar kostnadseffektiviteten.

# Forts. Iakttagelser från genomgångna underlag – Tema Inköp och upphandling (2/2)

## Inköp och upphandling



Det saknas därutöver dokumentation som visar att marknadsanalys eller konkurrensutsättning har genomförts innan avtal tecknats. Detta strider mot både LOU och kommunens egna rutiner, där det krävs att minst tre leverantörer tillfrågas vid direktupphandling över vissa belopp. Direktupphandlingar över 100 000 kr har inte heller dokumenterats av fastighetsenheten enligt fastställd mall eller sparats centralt, vilket likaså strider mot gällande riktlinjer.

Alla som gör inköp för kommunens räkning är därutöver ansvariga för att följa ingångna avtal och styrdokument. Att inte följa dessa kan leda till avtalsbrott och potentiella rättsliga påföljder. Utöver ovan har även angivna avtal med TFIP och INTEC ingåtts utan att nyttja kommunens egna avtalsmallar, vilket utsätter kommunen för ytterligare risker och har lett till avtal med bristfälliga villkor för uppföljning, kontroll och rättigheter för kommunen. Avtalen ger samtidigt företagen i fråga höga mandat och stora rättigheter, vilket skapar en affärsrisk för kommunen.

Avsaknaden av spårbar dokumentation och diarieföring försvårar dessutom möjligheten till uppföljning och kontroll, samt ökar risken för rättsliga påföljder.

Sammantaget innebär den bristande efterlevnaden av styrande dokument och rutiner inom fastighetsenheten en påtaglig risk för sanktionsavgifter och förtroendeskada för kommunen. Det är därför av stor vikt att fastighetsenheten säkerställer att samtliga inköp och upphandlingar sker i enlighet med såväl lagstiftning som interna riktlinjer, och att dokumentation, konkurrensutsättning och användning av ramavtal alltid prioriteras och följs upp.

## Summering av iakttagelser (se även kapitel 4.2 Avtalsmässigt perspektiv)

3. Interna avtalsmallar har inte tillämpats, vilket har lett till avtal med bristfälliga villkor för uppföljning, kontroll och rättigheter för fastighetsenheten samt ökat affärsrisken.
4. Bristande spårbar dokumentation och diarieföring försvårar uppföljning och kontroll, samt ökar risken för rättsliga påföljder.
5. Sammantaget innebär den bristande efterlevnaden av styrande dokument och rutiner en risk för sanktionsavgifter och förtroendeskada för fastighetsenheten och kommunen.

# Iakttagelser från genomgångna underlag – Tema Intern kontroll

## Intern kontroll



Vara kommuns reglemente för intern kontroll antogs av Kommunfullmäktige 10 januari 2020 och har därmed varit aktuell under utredningens tidsram <sup>1</sup>. Utifrån intern kontroll har konsulten själv kontrollattesterat merparten av sina egna fakturor, vilket strider mot attestreglementet<sup>2</sup> och god internkontrollpraxis. Fullständiga underlag för fakturor har därutöver ofta saknats.

I riktlinjerna för tillämpning av attestreglemente framgår att *"[S]amtliga attestanter ska vara anställda av Vara kommun eller förtroendevalda i Vara kommun."* Det faktum att den externa konsulten varit kontrollattestant strider mot denna riktlinje. Därutöver framgår likaså av samma riktlinje att ingen person, inklusive extern konsult, får attestera egna fakturor eller utbetalningar. Samt att attest alltid ska ske av behörig person enligt delegationsordning.

Utifrån underlag som PwC har tagit del av gällande den interna utredningen, har åtgärder vidtagits i samband med upptäckter av felaktigheter, såsom att attesträtten har flyttats till ansvarig chef och teknisk chef, samt att betalningar stoppats tills korrekta underlag presenterats<sup>3</sup>.

### Referenser

1. <https://vara.se/kommunochpolitik/varorganisationochverksamhet/planerochstyrandedokument/reglementenochdelegationsordningar/reglementeforinternkontroll.1373.html>.

2.

<https://vara.se/kommunochpolitik/varorganisationochverksamhet/planerochstyrandedokument/riktlinjerochrutiner/riktlinjertillampningavattestreglemente.1428.html>

3. Externa projektledare fastighetsenheten Gruppledarträff 2025-08-18

## Summering av iakttagelser

1. Utifrån kommunens attestreglemente har en extern part som inte är anställd eller förtroendevald i Vara kommun inte rätt att ha en attesterande funktion i ekonomisystemet Raindance.
2. Konsulten har kontrollattesterat sina egna fakturor, i strid med attestreglementet.
3. Bristfälliga fakturaunderlag och otillräcklig dokumentation har ytterligare försämrat kommunens möjligheter till insyn och kontroll.
4. Åtgärder har vidtagits: konsulten har frångått attesträtt, och rutiner har setts över.
5. Behov finns av stärkt internkontrollplan och analys av kontrollmoment per risk.
6. Behov finns likaså av kompletterande utbildning av chefer kring ekonomihantering.

# Iakttagelser kopplat till internkontrollarbetet i tekniska nämnden under åren 2021 t.o.m 2025 (1/2)

## Intern kontroll



Tekniska nämndens internkontrollplaner har under åren 2021 t.o.m. 2025 samma inledande struktur där det förs fram att *”[I]ntern kontroll är en central del av verksamhets- och ekonomistyrningen och avser de strukturer, system och processer som bidrar till tydlighet och ordning och som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med beslutade mål, uppdrag och övriga styrdokument. Intern kontroll ämnar förebygga, upptäcka och åtgärda fel och brister som hindrar att organisationen kan nå sina mål på ett säkert och effektivt sätt.”*<sup>1</sup>.

I inledningen till internkontrollplanerna förs också fram att den interna kontrollen för tekniska nämnden utformas för att säkra att:

- Verksamheten når sina mål – med effektivitet, säkerhet och stabilitet.
- Informationen och rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och rättvisande.
- Verksamheten efterlever lagar, regler, avtal mm.

Likaså konstateras att tekniska nämnden i Vara kommun ansvarar för den interna kontrollen inom nämndens ansvarsområden, med hänvisning till kommunallagens bestämmelser (6:7 och 9:7).

Under åren 2021 t.o.m. 2025 (förutom år 2024) utformades internkontrollplanerna för tekniska nämnden utifrån kommunens vision och därmed är kontrollmomenten kategoriserade utifrån:

- Attraktivt Vara med livskvalitet för alla
- Hållbar ekonomi
- Verksamhet med god kvalitet
- Välmående arbetsplats.

### Referenser

1. Internkontrollplan 2022 Tekniska nämnden, s. 3

# Iakttagelser kopplat till internkontrollarbetet i tekniska nämnden under åren 2021 t.o.m 2025 (2/2)

## Intern kontroll



I internkontrollplanerna för tekniska nämnden under åren 2021 t.o.m. 2025 är merparten av riskområdena desamma. Dock förekommer mindre variationer mellan åren. Exempelvis tillkommer risken om kompetensbrist inom förvaltningens verksamhetsområden i internkontrollplanen för 2022. Följande risker som har en tydlig relevans till utredningen har identifierats i tekniska nämndens internkontrollplaner under 2021 t.o.m. 2025:

- Att delegationsbeslut inte anmälts till nämnden
- Att diarieföringen inte gjorts på ett fullständigt sätt
- Att varor och tjänster inte upphandlats enligt avtal
- Brister i introduktion av nyanställda chefer

2024 förändras dock inriktningen i internkontrollplanen för tekniska nämnden. Då fokuserar de valda kontrollmomenten endast på två av fyra perspektiv av kommunens vision: *Attraktivt Vara med livskvalitet för alla* samt *Verksamhet med god kvalitet*. Antalet risker är likaså färre och varken risken om diarieföring eller risken kopplat till varor och tjänster som inte upphandlats enligt avtal finns med i planen.

2025 förändras planen för tekniska nämnden dock tillbaka till att inkludera de fyra delarna i visionen. Då är också diarieföringen tillbaka som riskområde, liksom risken kopplat till varor och tjänster som inte upphandlats enligt avtal. Flera nya risker lyfts också in i tekniska nämndens internkontrollplan för 2025. Kopplat till utredningens fokus är ett nytt identifierat riskområde ”Brister i introduktion av nyanställda chefer.”

Under de olika åren har kontrollområdena kopplat till delegationsbeslut respektive diarieföring och inköp av tjänster och varor innefattat stickprover i storleksordningen ca 3-5 stickprover per risk och internkontrollmoment.

# Roller utifrån attestreglementet i Vara kommun



| Attestuppdrag             | Ansvarig                           | Kontrollpunkter                                                                                                                                                                          |
|---------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Prestation</b>         | Mottagnings-/<br>Kontrollattestant | <ul style="list-style-type: none"><li>• Varan/tjänsten är levererad</li><li>• Överensstämmelse med avtalade villkor (kvantitet, kvalitet, pris, rabatt, övriga villkor)</li></ul>        |
| <b>Bokföringsunderlag</b> | Beslutsattestant                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Verifikation uppfyller krav enligt lag och god redovisningssed</li><li>• Fakturainnehåll enligt bokförings- och mervärdesskattelagen</li></ul>   |
| <b>Betalningsvillkor</b>  | Beslutsattestant                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Betalning sker enligt avtalade villkor (om inget avtal: 30 dagar)</li></ul>                                                                      |
| <b>Bokföringstidpunkt</b> | Beslutsattestant                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bokföring sker vid rätt tidpunkt och i rätt redovisningsperiod</li></ul>                                                                         |
| <b>Kontering</b>          | Beslutsattestant                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Rätt kontering av samtliga koddelar</li></ul>                                                                                                    |
| <b>Beslut</b>             | Beslutsattestant                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Transaktionen överensstämmer med beslut av behörig beslutsfattare</li><li>• Kontroll mot avtal, budget, taxor, investeringsbeslut etc.</li></ul> |

## Centrala aspekter i reglementet:

- Samtliga attestanter ska vara anställda eller förtroendevalda i Vara kommun
- När en transaktion attesteras innebär det en försäkran att vissa kontroller har utförts.

Referens:  
<https://vara.se/kommunochpolitik/varorganisationochverksamhet/planerochstyrandedokument/riktlinjerochrutiner/riktlinjertillampningavattestreglemente.1428.htm>

# Iakttagelser från genomgångna underlag – Tema Styrning och ledning

## Styrning och ledning



Styrningen inom fastighetsenheten har brustit på flera nivåer. Bristerna har främst rört uppföljning av avtal, rapportering av delegationsbeslut och det övergripande processansvaret. Beslut om avtal har inte återrapporterats till nämnden, vilket har begränsat insynen och försvårat kontroll och uppföljning. Ansvarsfördelningen kring kontrollmoment har varit otydlig både per byggprojekt och på en aggregerad nivå. Även om kommunens delegationsordning och styrdokument är tydliga, har de inte följts i praktiken.

Ledningen inom förvaltningen – fastighetschef och teknisk chef – har innan bristerna uppmärksammades inte säkerställt att rutiner för upphandling, attest och diarietföring efterlevts. Ledarskapet har i huvudsak varit reaktivt snarare än proaktivt, vilket inneburit att åtgärder vidtagits först när problem blivit uppenbara. Kommunledningen har dock agerat när bristerna identifierades, bland annat genom att frånta konsulten all attesträtt, säkerställa att korrekta underlag inkom innan ytterligare utbetalningar skedde, initiera rekrytering av egna projektledare, genomföra utbildningsinsatser för alla chefer, strateger och utvecklare i i kommunen i bl.a. inköp- och upphandling, samt genom att beställa den externa utredning som redovisas i denna rapport.

Utifrån statistik inkommen från kommunen är tre projektledare anställda i november 2025. Under 2022 var fyra stycken projektledare anställda samtidigt. Av dessa slutade tre projektledare under våren 2022 (två i februari och en i maj). Kvar fanns då under perioden en anställd projektledare mellan maj och augusti, då en nyrekryterad projektledare tillkom. Denne slutade dock ca 1,5 år senare. Under utredningens period har tre personer innehaft rollen som fastighetschef.

## Summering av iakttagelser

1. Bristande återrapportering av delegationsbeslut har begränsat nämndens insyn och möjligheter till kontroll och uppföljning.
2. Otydlig ansvarsfördelning och otillräcklig processuppföljning har ökat risken för oegentligheter och felaktiga utbetalningar.
3. Ledningens åtgärder har varit reaktiva snarare än förebyggande.
4. Otillräcklig efterlevnad av styrande dokument (delegationsordning, attestreglemente, upphandlingspolicy, diarietföringsrutiner m.fl.) har försvårat spårbarhet och transparens.
5. Sammantaget kan dessa brister ha lett till fördröjd hantering, förtroendeskada och ökad risk för rättsliga konsekvenser.

# Iakttagelser från genomgångna underlag – Tema Diarieföring

## Diarieföring



Ändamålsenlig diarieföring är en förutsättning för spårbarhet, transparens och rättssäkerhet i kommunal verksamhet. Vara kommuns interna styrdokument (t.ex. Styrdokument och användarinformation.pdf) anger att avtal, upphandlingsdokument, fakturor och andra viktiga handlingar ska diarieföras i ärendehanteringssystemet (Evolution) och inte enbart sparas i lokala mappar (såsom P-mappen).

Avtal och viktiga handlingar har dock inte diarieförts i kommunens ärendehanteringssystem, utan lagrats i mappstruktur på fastighetsenheten. Detta bryter mot interna rutiner. I det fall sekretessbelagd information finns i dokumenten (exempelvis avtalsvillkor som skyddas av affärssekretess eller information om infrastruktur som omfattas av totalförsvarssekretess) strider hanteringen även mot offentlighets- och sekretesslagen eftersom sekretessbelagd information måste registreras (se 5 kap 1 §). Bristande diarieföring försvårar spårbarhet och transparens, särskilt vid granskning och uppföljning. Som tidigare nämnts har heller inte tillräcklig återrapportering av delegationsbeslut skett till nämnden, vilket ytterligare försvårar insyn och kontroll.

## Summering av iakttagelser

1. Brister i diarieföring kan leda till försvårad insyn, kontroll och risk för rättsliga påföljder
2. Avtal har inte diarieförts i Evolution enligt rutin.
3. Tillräcklig återrapportering av delegationsbeslut till nämnden har inte skett.
4. Rutiner för diarieföring behöver stärkas och följas upp.

# 4.4

## Iakttagelser utifrån genomförda intervjuer

# Iakttagelser från genomförda intervjuer



## **I detta avsnitt redovisas iakttagelser från de intervjuer som har genomförts – samtliga intervjuer har genomförts individuellt**

Följande funktioner har intervjuats:

- Nuvarande fastighetschef
- Tidigare fastighetschef
- Biträdande fastighetschef
- Nuvarande tillförordnad teknisk chef
- Tidigare teknisk chef
- Interna och extern projektledare
- Tidigare ekonom för teknisk förvaltning
- Ingenjör och utredare inom teknisk förvaltning
- Administratör inom fastighetsenheten

Sammanlagt har 11 intervjuer genomförts.

## **Iakttagelser från intervjuer redovisas tematiskt**

Utifrån genomförda intervjuer, som varit semi-strukturerade och primärt utförts genom fysiska möten, har samtliga funktioner getts möjlighet att svara på frågor gällande utredningens fokusområde, det vill säga fastighetsenhetens hantering av den externa konsulten. Utifrån detta har iakttagelserna grupperats till tematiska områden för att skapa en tydlighet.

# Iakttagelser från genomförda intervjuer – Tema Inköp och upphandling

## Inköp och upphandling



Trots att det existerar riktlinjer för inköp och upphandling<sup>1</sup> har dessa inte konsekvent följts av konsult samt inköpsansvariga chefer. Flera projektledare uppger att kunskapen om gällande rutiner har varit otillräcklig, vilket resulterat i en situation där inköp och leverantörshantering i stor utsträckning har blivit beroende av projektledarnas individuella kompetens. Exempelvis framför de båda interna projektledarna att genomgången av fastighetsenhetens riktlinjer i samband vid tillträddandet av sina roller inte har varit tillräckligt grundlig. Vidare poängterar en av de interna projektledarna att deras arbetsprocesser har saknat tydliga strukturer där *”var och en har jobbat efter egen preferens”*, vilket inkluderat inköpsprocessen.

När det gäller anlitandet av den externa konsulten har flera olika orsaker till avsaknaden av upphandling lyfts fram. En återkommande förklaring är att det har funnits ett starkt fokus på att säkerställa projektens framdrift inom fastighetsenheten. Flera projektledare slutade under en kort tidsperiod (årsskiftet 2021-2022) vilket enligt intervjuade ledde fram till att etablerade riktlinjer och rutiner åsidosattes, d.v.s. det förs fram att avtal ingicks med det bolag som den externa konsulten arbetade på för att lösa en akut situation, trots att detta bryter mot LOU. Intervjuerna har vidare pekat på bristande dokumentation och efterlevnad av riktlinjer.

## Summering av iakttagelser

1. Bristande efterlevnad av riktlinjer kopplat till inköpsprocesser inom fastighetsenheten, både för chefer och projektledare.
2. Otillräcklig utbildning om inköps- och upphandlingsprocesser, speciellt i samband med nyanställning av projektledare.
3. Framdriften av fastighetsenhetens projekt har prioriterats framför styrande riktlinjer och gällande lagstiftning i samband med anlitande av den externa konsulten.

### Referenser:

1. Upphandling(<https://vara.se/kommunochpolitik/varorganisationochverksamhet/planerochstyrandedokument/riktlinjerochrutiner/riktlinjerforupphandlingochinkop.1398.html>)

# Iakttagelser från genomförda intervjuer – Tema Intern kontroll

## Intern kontroll



Utifrån genomförda intervjuer har den interna kontrollen varit otillräcklig, särskilt vad gäller fakturahantering, attestering och uppföljning av externa konsulter. En av respondenterna menar att problemet till viss del ligger i avsaknaden av uppföljning i projekt: *”Det är det som är problemet, att de (enhetscheferna) inte har tagit uppgifter från projektledarna. För det är de som har koll”*. Konsultens kontrollattestering av egna fakturor har motiverats dels av praktiska skäl, d.v.s. att en projektledare inom bygg hanterar stora mängder av fakturor som kopplas till de aktuella projekten som projektledaren ansvarar för, vilket gör det rimligt att projektledaren hanterar de externa fakturorna. I det här fallet har dock den externa projektledaren även hantenterat sina egna fakturor i ekonomisystemet Raindance via kontrollattesteringen (vilket förs fram som unikt för den här externa konsulten och inte något som skett för någon annan konsult). Dels av den höga arbetsbelastningen inom fastighetsenhetens ledning. Bristande internkontroll har fortsatt även vid chefsbyten. Detta illustreras av att det tredje avtalet med den externa konsulten undertecknas av den nytillträdde fastighetschefen, där arbetssättet skulle *”fortsätta som man har arbetat tidigare”*. Uppföljning av processer kopplade till intern kontroll försvåras ytterligare när relevanta delegationsbeslut och avtal saknas i diariet.

Det har även funnits begränsad insyn i den externa konsultens arbetssätt. Till exempel berättar en av de interna projektledarna att det kan vara svårt att lokalisera den externa konsulten. En respondent från fastighetsenhetens administrativa funktion beskriver även att den externa konsulten arbetar på sitt eget sätt och att personalen på fastighetsenheten inte är fullt uppdaterade kring vad konsulten gör eller på vilket sätt. Insynen försämras ytterligare av otillräckliga fakturaunderlag från konsulten, där dagboksanteckningar eller detaljerade redovisningar av arbetade timmar har saknats. Det framhålls även att rutiner för kontroll och uppföljning av externa konsulter behöver stärkas för att undvika liknande situationer i framtiden. Kontroller av pågående projekt har därutöver saknat regelbundenhet och struktur, och varit avhängig individuella initiativ från chefer eller projektledare- trots att det finns en antagen projektmodell i kommunen.

## Summering av iakttagelser

1. Det har varit praxis att konsulten själv kontrollattesterat sina fakturor, vilket motiveras av att detta tillvägagångssätt minskat det administrativa arbetet för ledningen.
2. Delegationsbeslut och avtal har inte alltid diarieförts eller rapporterats korrekt, vilket försvårat insyn och uppföljning.
3. En bristande insyn i den externa konsultens verksamhet har påtalats.
4. Fakturor har ofta saknat detaljerade specifikationer, dagboksanteckningar eller arbetsbeskrivningar.
5. Det har saknats implementerade rutiner för regelbunden uppföljning av projekt, fakturor och avtal. Kontrollmoment har varit personberoende och varierat mellan olika chefer.

# Iakttagelser från genomförda intervjuer – Tema Styrning och ledning

## Styrning och ledning



Utredningens intervjuer visar att styrningen inom fastighetsenheten har präglats av personalomsättning inom projektledarrollen samt på chefsnivå, otydliga roller och bristande kontinuitet. Flera chefer och projektledare lämnade sina tjänster under kort tid (fr.a. under årsskiftet 2021-2022), vilket i kombination med en bristfällig arbetsmiljö har resulterat i att fokus har legat på att hantera akuta problem snarare än att arbeta strukturerat och förebyggande. En chef förklarar att arbetsmiljön tar upp betydande tid: *"Jag har inte haft mycket tid för att hantera processer och rutiner"*. Avlastande av administrativa uppgifter som chefen tidigare har ansvarat för lyfts också upp som en förbättringsåtgärd.

Utifrån genomförda intervjuer har en aktiv styrning saknats och ansvar och kontroll har inte efterfrågats systematiskt, vilket bland annat visat sig genom avsaknaden av krav på detaljerade redovisningar av arbetade timmar från den externa konsulten. Intervjuerna visar också att det saknas tydligt etablerade processer för hur projekt ska drivas inom fastighetsenheten. Detta trots att det finns en etablerad projektmodell i kommunen, vilken också används i projekt mellan de s.k. V6-kommunerna. Utbildningsinsatser har också genomförts inom fastighetsenheten för att utbilda i och skapa förståelse för modellen och tillhörande kommunikationsrutiner. En respondent framhåller dock att projektledarna inte har haft tillräckliga stödstrukturer och därför arbetat självständigt. Samma respondent föreslår att en centraliserad styrgrupp för samtliga projekt skulle kunna förbättra uppföljning och ge ökat stöd i projektarbetet. Utöver detta kan implementering av befintliga standardiserade projektmodeller med tydliga kontrollsteg säkras, vilket lyfts av en intern projektledare.

## Summering av iakttagelser

1. Beslut av tidigare ansvariga har inte ifrågasatts i tillräckligt stor utsträckning.
2. Fokus på att "släcka bränder" framför att följa styrande dokument.
3. Tillgängliga enhetliga projektmodeller har inte använts inom fastighetsenheten (trots genomförda utbildningsinsatser) och styrgrupper har inte funnits, vilket lett till att projektledare fått arbeta självständigt utan tydligt stöd eller kontrollfunktion.

# Iakttagelser från genomförda intervjuer – Tema Diarieföring

## Diarieföring



Diarieföringen har varit inkonsekvent och bristfällig, exempelvis vad gäller avtal och beslut kopplade till externa konsulter. Flera respondenter påpekar att avtal inte diarieförts korrekt eller förvarats i rätt system, vilket har försvårat insyn och uppföljning. Det har funnits en historik av att dokumenthantering skett utanför diariet, där dokument har ibland förvarats i personliga mappar eller p-kataloger. Efter att bristerna uppdagats har nya rutiner och system för diarieföring börjat införas, och det pågår arbete med att skapa en dokumenthanteringsplan och utbilda personalen i diarieföring och delegationsbeslut. Samtidigt förs fram att fastighetsenheten använder systemstödet IBinder som ett diariesystem, vilket ställer bl.a. ställer krav på att systemet har funktioner för registrering, utlämning, bevarande och gallring enligt lag.

Vikten av struktur och spårbarhet i dokumentationen betonas som en förutsättning för rättssäkerhet och transparens. Flera intervjupersoner framhåller att det finns förbättringspotential och att det är viktigt att säkerställa att alla relevanta dokument diarieförs och att rutinerna följs upp kontinuerligt. Det lyfts även att samarbetet med andra avdelningar och användningen av gemensamma system kan bidra till att stärka diarieföringen och öka transparensen i verksamheten, inte minst utifrån kommande organisationsförändring.

## Summering av iakttagelser

1. Avtal och beslut kopplade till externa konsulter har inte diarieförts korrekt eller placerats i rätt system (Evolution), utan har förvarats i personliga mappar eller p-kataloger.
2. När nyckelpersoner slutar eller byts ut försvåras överlämning och kunskapsöverföring om dokument inte är diarieförda.

# 4.5

Summerade  
iakttagelser utifrån  
eventuella  
oegentligheter

# Summerade iakttagelser utifrån eventuella oegentligheter (1/3)

- Gällande den specifika externa konsulten så har denne arbetat i genomsnitt 16 procent mer än en normal årsarbetstid.
- Ingen systematisk uppföljning av totala timmar eller kostnader per projekt.
- Utredningen visar att två avtal med den externa projektledaren har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och inte följt kommunens egna styrdokument/avtalsmallar.
- Avtalen är generellt skrivna till stor fördel för konsulten/leverantören, med i princip obefintliga kontroll- eller styrmöjligheter för kommunen, vilket kraftigt avviker från normen.
- Anmärkningsvärt att konsultbolag har bytts när konsulten bytt arbetsgivare eftersom avtalet inte är med konsulten personligen utan med dennes arbetsgivare. Avvikande hantering att ingen varken inom fastighetsenheten eller hos konsultbolagen har reagerat på detta.
- Dokumentationsplikt och konkurrensutsättning har brustit, och avrop har skett utanför ramavtal samt utan tillräcklig marknadsanalys.
- Konsulten har getts omfattande mandat såsom att anlita underkonsulter och skapa egen ekonomisk vinning utan tillräcklig kundinvolvering eller koppling till interna riktlinjer.
- Avtalen saknar slutdatum vilket innebär risk för otillåtna direktupphandlingar och sanktionsavgifter.
- Konsulten har i de allra flesta fallen kontrollattesterat sina egna fakturor.
- Fullständiga underlag för fakturor har regelmässigt saknats.
- Avtal och beslutsunderlag har inte diarieförts i kommunens ärendehanteringssystem enligt interna rutiner.

# Summerade iakttagelser utifrån eventuella oegentligheter (2/3)

- Konsulten har tilldelats omfattande befogenheter, bland annat att hantera fakturering, anlita underkonsulter och godkänna ÄTA-arbeten, utan kundens involvering, godkännande eller koppling till interna riktlinjer och gällande lagstiftning.
- Det finns ett villkor som kan tolkas som ett så kallat "kick-back"-villkor, det vill säga att konsulten kan skapa egen ekonomisk vinning/och eller vinning för konsultbolaget genom att anlita underkonsulter. Eftersom avtalet helt saknar villkor för hanteringen, ex. godkännande eller någon form av kontroll från kommunen, avviker detta från normen.
- Svårt att lokalisera konsulten fysiskt, enligt flera intervjuer.
- Konsulten har enligt intervjuer konsekvent använt sin egen/arbetsgivarens telefon och dator och på det sättet undgått insyn i arbetet och dokumentation.
- Vid ett nämndsammanträde har det framkommit att kostnaden för konsulten uppgavs till ett betydligt lägre belopp (1,4 miljoner kronor) än vad en intern utredning visade borde ha angetts (åtminstone 2,8 miljoner kronor). Det framkommer även att andra projektledare också lagt tid på de aktuella projekten. Det är inte klarlagt varför detta skedde, men det indikerar en möjlig mörkläggning.
- Det samlade intrycket av avtal och fakturahantering är att det är så oskickligt att det är osannolikt att det endast skulle bero på okunskap. Exempelvis får det anses vara etablerad kunskap hos chefer i en kommun att inköp på miljonnivå behöver upphandlas.
- I intervju framkommer att leverantörerna (TFIP och INTEC) utformade de två avtalen, och att konsulten tillfrågades av två personer i ledande befattning att ta rollen som byggprojektledare efter flera avhopp. Det nya avtalet utgick från att fortsätta som tidigare, och beskrivs som i stort sett identiskt med tidigare avtal. Konsulten upplever sig ha fått en bred roll, med ansvar för processkartor, standarder och mötesledning, utöver traditionella projektledaruppgifter. Konsulten beskriver sig själv som en kollega snarare än en extern konsult.
- I andra intervjuer framkommer att det var en nödlösning att skriva avtal med konsulten, och att det inte var tydligt om lösningen var tillfällig. Det framkommer motstridiga uppgifter om vem som initierade avtalet och om kännedom om konsultens bakgrund vid avtalsskrivandet.
- Det framkommer i intervjuer att när konsulten bytte arbetsgivare, skrevs ett nytt avtal med identiskt innehåll. Det finns uppgifter om att det var naturligt att byta avtalspart när konsulten bytte arbetsgivare, och att detta inte ifrågasattes.

# Summerade iakttagelser utifrån eventuella oegentligheter (3/3)

- I intervjuer med tidigare och nuvarande chefer framkommer motstridiga uppgifter om vem som föreslog att konsulten skulle leda projekten tillfälligt, och om hur kontraktet togs fram och undertecknades. Det finns även olika uppgifter om hur konsultens roll förändrades över tid och om relationer mellan inblandade personer.
- Det framkommer i intervjuer att konsulten på ÅF-avtalet hade en biträdande projektledarroll och att timmar kontrollattesterats av olika personer. Det finns oklarheter kring när konsulten bytte bolag och hur detta hanterades.
- I intervjuer med nuvarande chefer framkommer att avtal undertecknades när konsulten bytte arbetsgivare, och att det inte fanns dokumentation kring muntliga överenskommelser. Det finns även uppgifter om att processer kring fakturahantering och attestering inte ifrågasattes, samt att det var oklart vilka fakturor konsulten skulle hantera.
- Det framkommer i intervjuer att det inte alltid varit tydligt om konsulten själv arbetat alla timmar eller om timmarna avsett andra konsulter. Det finns även uppgifter om att konsulten stämt av med chef vid större belopp, men att detta inte formaliserats med beloppsgränser.

# 5

## Analys och rekommendationer

# Svar på utredningens första frågeställning (1/2)

## Vad är det som har hänt?

Kommunen har haft höga investeringsnivåer de senaste åren och externa konsulter har varit involverad i en stor del av projekten. Under perioden april 2021 till juni 2025 har Vara kommuns fastighetsenhet anlitat externa projektledare, där en enskild konsult stått för merparten av utgifterna. Den totala kostnaden för externa projektledare uppgår till cirka 10 miljoner kronor, varav 7,5 miljoner kronor avser en specifik konsult. Samtidigt har fastighetsenheten haft investeringsutgifter på 565 miljoner kronor under perioden. Gällande den specifika externa konsulten så har denne arbetat i genomsnitt 16 procent mer än en normal årsarbetstid. Givet att det inte har funnits någon systematisk uppföljning av totala timmar eller kostnader per projekt, har ingen reagerat eller agerat på den höga arbetsinsatsen innan våren 2025. Rekryteringsprocesser har initierats i olika omgångar, men anställningar av interna projektledare har inte säkrats. Istället har fastighetsenheten fortsatt köpa in externt konsultstöd till betydande timtariffer och samlade kostnader under utredningens tidsperiod.

Utredningen visar därutöver att två avtal med den externa projektledaren har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och kommunens egna styrdokument. Dokumentationsplikt och konkurrensutsättning har brustit, och avrop har skett utanför ramavtal samt utan tillräcklig marknadsanalys. Kommunens policy och riktlinjer för upphandling har inte efterlevts, vilket har lett till betydande konsultkostnader och risk för avtalsbrott. Kopplat till de ingångna avtalen har konsulten getts omfattande mandat såsom att anlita underkonsulter och skapa egen ekonomisk vinning utan tillräcklig kundinvolvering eller koppling till interna riktlinjer. Vidare saknar avtalen slutdatum vilket innebär risk för otillåtna direktupphandlingar och sanktionsavgifter.

Internkontrollen har varit otillräcklig, särskilt vad gäller attest av fakturor och hantering av konsultkostnader. Konsulten har ofta kontrollattesterat sina egna fakturor, vilket strider mot attestreglementet, god internkontrollpraxis samt innebär jäv. Fullständiga underlag för fakturor har därutöver regelmässigt saknats. Åtgärder har dock vidtagits i efterhand, såsom att attesträtten har flyttats till ansvarig chef och teknisk chef, samt att betalningar stoppats tills korrekta underlag presenterats.

# Svar på utredningens första frågeställning (2/2)

## Vad är det som har hänt?

Styrningen har brustit i flera led, både vad gäller uppföljning av avtal, rapportering av delegationsbeslut och övergripande processansvar. Beslut om avtal har inte återrapporterats till nämnden, och det har saknats en tydlig ansvarsfördelning kring kontrollmoment. Ledarskapet har varit reaktivt snarare än proaktivt, och åtgärder har vidtagits först efter att bristerna uppmärksammats.

Diarieföringen har varit inkonsekvent och bristfällig vad gäller avtal och beslut kopplade till externa konsulter. Avtal och viktiga handlingar har inte konsekvent diarieförts i kommunens ärendehanteringssystem enligt interna rutiner, utan lagrats i mappstruktur på fastighetsenheten. Detta har försvårat spårbarhet och transparens, särskilt vid granskning och uppföljning.

Utifrån genomförda intervjuer framkommer att brister i inköps- och upphandlingsprocesserna har gjort att rutiner relaterat till inköp och hantering av leverantörer blivit beroende av projektledarens individuella kompetens. Funktioner med ansvar för inköp har inte fått tillräcklig utbildning i upphandlingsprocesser.

Hög arbetsbelastning inom fastighetsenheten har bidragit till att rutiner och processer inte alltid efterlevts. Det har också funnits olika arbetssätt mellan interna och externa projektledare. Samt skillnader i praxis mellan interna och externa projektledare, där extern konsult exempelvis haft stor frihet att engagera underkonsulter. Bland anställda projektledare och chefer har det funnits en personalomsättning som påverkat kontinuiteten och bidragit till otydliga roller och utmaningar gällande samarbete. Arbetsmiljön har därutöver varit gränslös där konsulter betraktats mer som kollegor än externa parter, vilket inneburit att styrning saknats och ansvar och kontroll i princip varit obefintligt.

Den samlade bilden är att fastighetsenheten under den aktuella perioden har haft betydande brister i upphandling, intern kontroll, styrning, diarieföring och arbetsmiljö, vilket har lett till risker för rättsliga påföljder, förtroendeskada och ineffektiv resursanvändning. Åtgärder har påbörjats, men det kvarstår ett omfattande behov av förbättringar för att säkerställa att liknande situationer inte uppstår igen.

# Svar på utredningens andra frågeställning (1/2)

**Varför har det hänt?** *Utredningen av fastighetsenheten i Vara kommun visar att den aktuella situationen är resultatet av flera samverkande och fördjupade brister, där varje tematiskt område bidrar till en komplex helhetsbild.*

## 1. Bristande efterlevnad av lagar och interna riktlinjer

Analysen visar att fastighetsenheten har haft en kultur där formella krav och styrande dokument inte varit tillräckligt förankrade i det dagliga arbetet. Konsultavtal har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och interna riktlinjer, vilket indikerar att lagstiftning och policy har fått stå tillbaka för verksamhetens akuta behov. Detta har skapat en miljö där avsteg från regler i viss utsträckning blivit normaliserade, särskilt när projektens framdrift prioriterats framför regelefterlevnad. Bristen på dokumentation och konkurrensutsättning kan både ha lett till risk för ökade kostnader och ökad risk för rättsliga påföljder och förtroendeskada. Denna typ av systematiska avvikelser tyder på att styrdokumentet inte har varit tillräckligt integrerade i organisationens processer och att det saknats tydliga, uttalade, incitament för att följa dem.

## 2. Otillräcklig intern kontroll

Intern kontroll har varit svag inom fastighetsenheten, vilket bl.a. har möjliggjort att konsulten kunnat kontrollatstera sina egna fakturor – ett tydligt avsteg mot attestreglementet och god internkontrollpraxis. Att sådana rutiner har kunnat etableras och fortgå under flera år tyder på att kontrollfunktionerna varit personberoende och att det saknats en systematisk uppföljning. Chefsbyten (tre fastighetschefer under utredningsperioden) och hög arbetsbelastning har ytterligare försvagat kontrollen, och det har funnits oklarheter kring behörigheter och beloppsgränser i ekonomisystemet. Denna brist på robusta kontrollstrukturer har gjort det svårt att upptäcka och åtgärda avvikelser i tid, vilket i sin tur har bidragit till att felaktiga arbetssätt kunnat fortgå.

## 3. Brister i styrning och ledning

Styrningen har varit reaktiv snarare än proaktiv, med fokus på att hantera akuta problem istället för att bygga långsiktiga och hållbara processer. Personalomsättning på chefs- och projektledarnivå (totalt har enheten under utredningen haft 3 fastighetschefer, varav två har slutat, samt 7 projektledare, varav fyra har slutat) har lett till otydliga roller och bristande kontinuitet, vilket har bidragit till att försvåra ansvarsfördelning och processuppföljning. Ledarskapet har därtill inte säkerställt att rutiner för upphandling, attest och diari följning efterlevts, och beslut har inte återrapporterats till nämnden. Detta har begränsat insynen och möjligheten till kontroll, och bidragit till att brister kunnat fortgå utan att ifrågasättas. Avsaknaden av tydliga styrmodeller och stödstrukturer har därtill gjort organisationen sårbar för personberoende och ad hoc-lösningar

# Svar på utredningens andra frågeställning (2/2)

## Varför har det hänt?

### 4. Inkonsekvent och bristfällig diarieföring

Diarieföringen har varit inkonsekvent och bristfällig, vilket har försvårat spårbarhet och transparens. Avtal och viktiga handlingar har lagrats i personliga mappar eller p-katalogen istället för i ärendehanteringssystemet, vilket har försvårat insyn och kontroll, särskilt vid granskning och uppföljning. När nyckelpersoner har slutat har överlämning och kunskapsöverföring försvårats ytterligare. Bristande diarieföring har därmed inte bara varit ett administrativt problem, utan har också bidragit till att ansvarsfördelning och kontrollmoment blivit otydliga. Diarieföringen är en grundläggande förutsättning för rättssäkerhet och transparens, och de påtalade bristerna har haft en direkt påverkan på organisationens förmåga att upptäcka och hantera avvikelser.

### 5. Bristande kompetens och utbildning

Utredningen pekar likaså på att funktioner med ansvar för inköp och upphandling, såsom enhetens projektledare, inte fått tillräcklig utbildning i relevanta processer. Detta har lett till att viktiga principer och arbetsmetoder inte varit förankrade, och att rutiner blivit beroende av individuella projektledares kompetens. Bristande introduktion och kompetensutveckling har ökat risken för inkonsekventa och icke efterlevnadssäkra arbetssätt. Utbildning och tillräcklig kompetens är avgörande för att säkerställa att styrande dokument och lagar efterlevs i praktiken, brister här har därmed bidragit till att felaktiga arbetssätt kunnat etableras och fortgå.

### 6. Arbetsmiljö och organisatoriska faktorer

Slutligen har arbetsmiljön och organisatoriska faktorer spelat en roll. Personalomsättning, en splittrad arbetsgrupp och hög arbetsbelastning har bidragit till att rutiner och processer inte efterlevts. Konsulter har därutöver betraktats mer som kollegor än externa parter, vilket har bidragit till att sudda ut gränserna för ansvar och kontroll. Organisatoriska förutsättningar och arbetsmiljö är avgörande för att skapa en kultur där styrning, kontroll och regelefterlevnad är naturliga delar av verksamheten. När dessa faktorer brister, ökar risken för att avvikelser och felaktiga arbetssätt får fäste och fortgår över tid.

# Samlad bedömning

## Har kommunens/fastighetsenhetens riktlinjer, rutiner och processer följts?

Kommunens och fastighetsenhetens riktlinjer, rutiner och processer har i flera avseenden *inte följts* under perioden april 2021–juni 2025. Detta har medfört betydande risker för kommunen, både ekonomiskt, rättsligt och ur ett förtroendeperspektiv. Nedan återges exempel på områden där utredningen visat på bristande följsamhet till kommunens styrande dokument, samt de risker som dessa brister i följsamhet kan medföra:

### Upphandling och inköp

- Två konsultavtal har tecknats utan korrekt upphandling enligt LOU och interna riktlinjer.
- Dokumentationsplikt och konkurrensutsättning har brustit; avrop har skett utanför ramavtal och utan tillräcklig marknadsanalys.

Risk: Ökad risk för otillåtna direktupphandlingar, sanktionsavgifter och bristande transparens

### Styrning och ledning

- Bristande återrapportering av delegationsbeslut har begränsat nämndens insyn och kontroll.
- Otydlig ansvarsfördelning och otillräcklig processuppföljning har ökat risken för felaktiga utbetalningar och ineffektiv styrning.

Risk: Fördröjd hantering, förtroendeskada och ökad risk för rättsliga konsekvenser.

### Diarieföring

- Avtal och viktiga handlingar har inte diarieförts i kommunens ärendehanteringssystem enligt rutin, utan lagrats i personliga mappar.

Risk: Försvårad spårbarhet, insyn och kontroll, särskilt vid granskning och uppföljning.

### Avtalsmässigt

- Standardvillkor har delvis följts, men avvikelser och otydliga avtal ger konsulter långt mandat, begränsar kommunens kontroll och innebär att lagregler inte helt efterlevs.

Risk: Bristande regelefterlevnad innebär risk för sanktioner och förtroendeskada.

Risk: Kommunens bristande kontroll och oklara ”kick-back”-villkor kan möjliggöra oegentligheter, bristande leveranskvalitet och onödigt höga priser.

### Intern kontroll

- Konsulten har själv kontrollattesterat sina egna fakturor, i strid med attestreglementet och god internkontrollpraxis.
- Bristfälliga fakturaunderlag och otillräcklig dokumentation har försvårat uppföljning.

Risk: Felaktiga utbetalningar, oegentligheter och svårigheter att upptäcka avvikelser.

# Svar på utredningens tredje frågeställning och framåtsyftande rekommendationer (1/3)

## Hur kan fastighetsenheten i Vara kommun säkra att den aktuella situationen inte händer igen?

Utifrån utredningen konstaterar PwC att det är samspelet mellan de sex konstaterade områdena – snarare än enskilda brister – som har möjliggjort att situationen kunnat utvecklas och fortgå under en längre tid. Bristande regelefterlevnad, svag intern kontroll, otydlig styrning, bristfällig diarieföring, för låg kompetens och otillräckliga utbildningsinsatser för primärt projektledare samt en utmanande arbetsmiljö som tillsammans har skapat en miljö där avvikelser inte bara kunnat uppstå, utan också fortgå utan att upptäckas eller åtgärdas i tid. För att undvika liknande situationer framöver krävs att dessa områden adresseras samlat och att organisationen bygger robusta strukturer för styrning, kontroll och lärande.

Det är avgörande att lagar och interna styrdokument efterlevs konsekvent, att roller och ansvar är tydligt definierade och att kontrollmoment är inbyggda i samtliga processer. Kommunen bör särskilt fokusera på att stärka följsamhet till LOU och interna riktlinjer kopplat till inköp- och upphandling samt vidareutveckling av intern kontroll, att säkerställa korrekt och spårbar dokumentation samt att skapa en kultur där uppföljning och lärande är en naturlig del av verksamheten. Den kommande omorganisationen innebär en möjlighet att harmonisera rutiner och system, samt att genomföra utbildningsinsatser för att höja kompetensen inom upphandling, avtalshantering och diarieföring.

Utifrån utredningens tematiska områden lämnas en summering av vad som bör vara i fokus för att motverka en liknande situation, samt kopplade framåtsyftande rekommendationer per tematiskt område.

## Rekommendationer

### 1. Formella krav

*För att lagar och interna styrdokument ska följas krävs att alla medarbetare och chefer har god kunskap om relevanta regelverk. Delegationsordning, attestreglemente och diarieföringsrutiner måste dessutom vara tydliga, aktuella och tillämpas i praktiken.*

- Säkerställ att samtliga medarbetare och chefer har dokumenterad kunskap om Kommunallagen, LOU, Förvaltningslagen, Arkivlagen och kommunens interna styrdokument.
- Verifiera att delegationsordning, attestreglemente och diarieföringsrutiner är tydligt kommunicerade samt efterlevs i praktiken. Exempelvis kopplat till att endast anställda och förtroendevalda får attestera fakturor samt att diarieföring sker enligt gällande regler.
- Säkra att fastighetsenheten implementerar en mer omfattande introduktionsutbildning för nya projektledare med fokus på formella krav och konsekvenser vid avvikelser.
- Genomför regelbundna interna kontroller för att säkerställa att formella krav efterlevs och att avvikelser hanteras omgående.

# Svar på utredningens tredje frågeställning och framåtsyftande rekommendationer (2/3)

## 2. Styrande dokument

*Styrande dokument och riktlinjer bör ses över och konkretiseras så att ansvar, roller och kontrollmoment blir tydliga och efterlevs. Detta minskar risken för avvikelser och stärker rättssäkerhet, transparens och effektiv styrning i den nya organisationen.*

- Revidera och harmonisera styrande dokument, avtalsmallar och rutiner så att ansvar, roller och kontrollmoment är tydligt definierade och tillämpas enhetligt.
- Inför krav på att styrande dokument och rutiner ska följas upp årligen och vid större organisationsförändringar.
- Säkerställ att samtliga styrande dokument är lättillgängliga och att det finns en tydlig process för uppdatering och kommunikation av förändringar.

## 3. Ekonomiskt perspektiv

*För att undvika okontrollerade konsultkostnader och säkerställa god ekonomisk hushållning krävs systematisk uppföljning av kostnad, timmar och budget samt analys av konsultkostnader i relation till projektens omfattning/komplexitet.*

- Inför systematisk uppföljning av konsultkostnader och timmar per projekt, med månatlig rapportering till förvaltningsledning och nämnd.
- Analysera effektiviteten i projekten genom att utgå från standardiserade nyckeltal som målsätts och följs upp – exempelvis projektledarkostnad i förhållande till investeringsvolym, tid och kostnad för projektledning, investeringsutgift per kvm, etc
- Säkerställ att ekonomisk rapportering är transparent och möjliggör spårbarhet på projektnivå.
- Etablera rutiner för att snabbt identifiera och åtgärda avvikelser från budget.

## 4. Avtalsmässigt perspektiv

*Avtalsdokumentationen behöver stärkas för att minska affärs- och juridiska risker, säkerställa LOU-efterlevnad och möjliggöra effektiv styrning av externa konsulttjänster.*

- Använd alltid kommunens avtalsmallar och säkerställ att alla avtal innehåller tydliga maxbelopp, slutdatum och villkor för uppföljning.
- Säkerställ att samtliga avtal följer LOU:s krav, inklusive tidsbegränsningar och korrekt upphandlingsförfarande.
- Inför krav på att alla konsultavtal ska ge kommunen rätt till insyn, kontroll och godkännande av kritiska arbetsmoment, inklusive underleverantörer och fakturering.
- Dokumentera och motivera eventuella avvikelser från standardvillkor och säkerställ att dessa godkänns på rätt nivå.

# Svar på utredningens tredje frågeställning och framåtsyftande rekommendationer (3/3)

## 5. Inköp och upphandling

*Efterlevnad av internt styrande dokument och LOU behöver stärkas och följas upp för att säkra efterlevnad till formella krav.*

- Stärk behovs- och marknadsanalysen inför varje upphandling och dokumentera enligt fastställd mall. Kontrollera likaså efterlevnad av processen.
- Upphandla ramavtal för återkommande konsulttjänster och undvik beroende av enskilda konsulter.
- Inför kontrollmoment för att säkerställa att alla upphandlingar, inklusive direktupphandlingar, dokumenteras och följer både LOU och interna riktlinjer.

## 6. Intern kontroll

*Den interna kontrollen bör vidareutvecklas genom en ändamålsenlig internkontrollplan och regelbunden kontroll av efterlevnad för att förebygga fel och brister.*

- Utveckla och implementera rutiner för regelbunden uppföljning av projekt, fakturor och avtal, med tydliga kontrollpunkter och ansvarsfördelning.
- Revidera internkontrollplanen utifrån identifierade risker och säkerställ att kontrollmomenten är ändamålsenliga och följs upp systematiskt. Inkludera uppföljning av följsamhet gällande återrapportering av delegationsbeslut till nämnden.

## 7. Styrning och ledning

*De framåtsyftande rekommendationerna tydliggör ansvar och beslutsvägar samt stärker ledarskapet. Detta skapar bättre förutsättningar för att styrande dokument och rutiner följs i praktiken. Kontinuerlig uppföljning säkerställer att avvikelser upptäcks och hanteras.*

- Säkerställ att ansvarsfördelning och beslutsvägar i styrdokumentet är kända i organisationen.
- Skapa en central styrgrupp för samtliga pågående projekt och säkra efterlevnad av kommunens projektmodell med inbyggda kontrollmoment.
- Etablera rutiner för överlämning och kunskapsöverföring vid personalomsättning.

## 8. Diarieföring

*Kontrollen över diarieföringen behöver utvecklas för att säkerställa att gällande lagar och internt styrande dokument efterlevs fullt ut.*

- Säkerställ att alla avtal, fakturor och beslut diarieförs i kommunens ärendehanteringssystem utan dröjsmål och att personliga mappar inte används för lagring av viktiga handlingar.
- Kontrollera att det i nuläget använda diarieföringssystemet (IBinder) uppfyller lagkraven och möjliggör spårbarhet och transparens.

# Tack

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag att tillhandahålla rådgivning avseende *Utredning av fastighetsenheten i Vara kommun* enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal undertecknat 2025-09-24. Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning Vara kommun, (212000-2924). Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (organisationsnummer 556029-6740)/ PricewaterhouseCoopers AB tar inte något som helst ansvar gentemot någon annan än uppdragsgivaren som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande. Ansvarig partner är Susanna Collijn.

© 2025 Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwCSverige). Att mångfaldiga innehållet helt eller delvis är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, kopiering etc.