



FALKENBERG  
REVISORERNA

Datum 2025-11-20

Servicenämnden

Kommunstyrelsen – för kännedom  
Kommunfullmäktige – för kännedom

### **Granskning av inköp, upphandlingar och avtalshantering**

Revisorerna i Falkenbergs kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av *inköp, upphandlingar och avtalshantering*.

Granskningens syfte är att bedöma om servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

### ***Vår bedömning***

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att servicenämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Följande rekommendation lämnas:

- Servicenämnden bör tillse att roll- och ansvarsfördelningen mellan inköps- och upphandlingsenheten, upphandlingsrådet och inköpssamordnarna (eller de roller som kommer bli aktuella i samband med revidering av policyn) är tydlig och att riktlinjer och faktiska organisationen överensstämmer. Detta för att säkerställa att ansvar och befogenheter är tydliga i praktiken.
- Servicenämnden rekommenderas att det tas fram en separat riktlinje för avtalsförvaltning och uppföljning.
- Servicenämnden rekommenderas att tillse att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagens krav.

- Servicenämnden rekommenderas att tillse att det sker en ändamålsenlig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet

I övrigt hänvisar vi till granskningsrapporten som bifogas i bilaga: PwC Revisionsrapport ”Granskning av inköp, upphandlingar och avtalshantering”.

Vi önskar era kommentarer senast 2026-02-20. Svar skickas till kommunrevisionen; [tore.holmefalk@pol.falkenberg.se](mailto:tore.holmefalk@pol.falkenberg.se)

Falkenberg den 20 november 2025

.....  
Tore Holmefalk  
Ordförande revisionen

.....  
Gösta Svensson  
Vice ordförande revisionen

# Deltagare

---

**ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB** 556029-6740 Sverige

**TORE HOLMEFALK** Sverige

***Signerat med Svenskt BankID***

---

***2025-11-21 14:01:27 UTC***

---

**Undertecknare**

Datum

Namn returnerat från Svenskt BankID: TORE HOLMEFALK

Tore Holmefalk

Leveranskanal: E-post

**GÖSTA SVENSSON** Sverige

***Signerat med Svenskt BankID***

---

***2025-11-24 13:17:53 UTC***

---

**Undertecknare**

Datum

Namn returnerat från Svenskt BankID: Gösta Ingmar Svensson

Gösta Svensson

Leveranskanal: E-post



# Granskning av inköp, upphandlingar och avtalshantering

**Falkenbergs kommun**

November 2025







# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Falkenbergs kommun genomfört en granskning inköp, upphandlingar och avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att servicenämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis	
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?	Devis	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Delvis	
4. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?	Delvis	

## Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till servicenämnden:

- Servicenämnden bör tillse att roll- och ansvarsfördelningen mellan inköps- och upphandlingsenheten, upphandlingsrådet och inköpssamordnarna (eller de roller som kommer bli aktuella i samband med revidering av policyn) är tydlig och att riktlinjer och faktiska organisationen överensstämmer. Detta för att säkerställa att ansvar och befogenheter är tydliga i praktiken.
- Servicenämnden rekommenderas att det tas fram en separat riktlinje för avtalsförvaltning och uppföljning.
- Servicenämnden rekommenderas att tillse att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagens krav.
- Servicenämnden rekommenderas att tillse att det sker en ändamålsenlig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet

# Innehållsförteckning

Inledning .....	4
Bakgrund.....	4
Syfte och revisionsfrågor.....	4
Revisionskriterier .....	4
Avgränsning .....	5
Metod .....	5
Granskningsresultat .....	6
Organisation.....	6
Iakttagelser.....	6
Bedömning.....	8
Rutiner och riktlinjer för upphandling och inköp.....	9
Iakttagelser.....	9
Bedömning.....	10
Rutiner och processer för avtalstrohet.....	10
Iakttagelser.....	10
Bedömning.....	14
Uppföljning .....	14
Iakttagelser.....	14
Bedömning.....	15
Samlad bedömning.....	16
Rekommendationer.....	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor .....	17

# Inledning

## Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Är organisationen ändamålsenlig?
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
4. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?

Revisionsfråga 1 och 2 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Revisionsfråga 3 och 4 utgör en grund för bedömning av intern kontroll.

## Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
  - 6 kap. 1§. (Styrelsens uppgifter) (Revisionsfråga 1).
  - 6 kap. 6§. (Verksamhet ska bedrivas i linje med mål och riktlinjer) (Revisionsfråga 2 och 3).
  - 6 kap. 11§. (Styrelsens uppföljningsansvar) (Revisionsfråga 4).
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
  - 12 kap. 14§, 19 a kap. 11§, 12 kap. 17§, 19 a kap. 12§ (dokumentationsplikt och bevarande av handlingar)
  - 19 a kap. 15§ (Riktlinjer för direktupphandling)

- 5 kap. 11§ (Varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas)
- Kommunens riktlinjer/policys inom område
  - Överstigande av direktupphandlingsgränsen (LOU, 19a kap. 2§)
  - Återkommande köp utanför avtal (LOU, 5 kap. 11§)
  - Avtalslängd över 4 år (LOU 7 kap. 2§)

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2025 och till servicenämndens ansvar huvudsak.

## Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudier har innefattat genomgång av relevanta styrdokument däribland upphandlingspolicy och interna styrdokument. Därtill har det gjorts en protokollgranskning avseende år 2024-2025. En förenklad registeranalys genomförs där en genomgång av avtalsdatabas och leverantörsreskontra har gjorts för att upptäcka riskområden. En fördjupad granskning har gjorts av några annonserade upphandlingar och ett antal direktupphandlingar. Vidare har vi också gått igenom några fakturor från avtal för att kontrollera avtalstroheten.

Intervju har genomförts med chef för inköp och upphandling.

Den intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwC:s interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring.



# Granskningsresultat

## Organisation

*Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?*

## Iakttagelser

### **Styrande dokument**

Av *Servicenämndens reglemente* (senast reviderat i kommunfullmäktige 2023-08-29 § 118) § 1, framgår att nämnden ansvarar för samordning och uppföljning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet utifrån kommunstyrelsens instruktioner för verksamheten. Servicenämnden ska också, inom ramen för anvisade medel, ansvara för förvaltningsövergripande upphandlingsärenden samt ansvara för erforderliga upphandlingar inom sitt ansvarsområde.

Kommunfullmäktige fastställde den 27 april 2021 *Policy för upphandling Falkenbergs kommun*. Kommunstyrelsen fastställde *Riktlinjer för inköp och upphandling Falkenbergs kommun* den 13 april 2021. Servicenämnden fastställde den 26 augusti 2021 *Riktlinje för strategiska upphandlingar till nämnd Falkenbergs kommun*. I policyn samt de två tillhörande riktlinjerna beskrivs bland annat kommunens organisering av upphandling och inköp.

Policyn syftar till att säkerställa att Falkenbergs kommunkoncern har en väl fungerande upphandlings- och inköpsverksamhet. Policyn gäller all upphandling och alla inköp av varor, tjänster och entreprenader inom Falkenbergs kommunkoncern, det vill säga samtliga nämnder och bolag inom Falkenbergs kommun. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för policyn. Kommunstyrelsen har även ansvar för att ta fram underliggande riktlinjer för att konkretisera policyn. Därtill ansvarar kommunstyrelsen för instruktioner för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet så att kommunens ekonomiska och övriga intressen tillvaratas. Respektive nämnd/bolag ansvarar, inom sitt verksamhetsområde, för att policyn efterlevs och följs upp.

Kommunstyrelsens riktlinje för inköp och upphandling är framtagen och ämnad att fungera som styrdokument för inköp och upphandling enligt 4 § Falkenbergs kommuns reglemente för kommunstyrelsen samt en konkretisering av kommunfullmäktiges policy för upphandling. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för riktlinjen. Kommunstyrelsen ansvarar för instruktioner för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet så att kommunens ekonomiska och övriga intressen tillvaratas. Respektive nämnd/bolag ansvarar, inom sitt verksamhetsområde, för att riktlinjen efterlevs och följs upp. Syftet med riktlinjen är att:

- fastställa ett gemensamt förhållningssätt vid upphandling och inköp inom kommunkoncernen,
- säkerställa att alla upphandlingar och inköp utförs korrekt utifrån gällande lagstiftning samt med en för kommunkoncernen god kvalitet och hållbar totalekonomi,
- ge en vägledning för hur anställda och förtroendevalda inom kommunkoncernen ska agera när det gäller upphandling och inköp.

Av riktlinjen framgår roll- och ansvarsfördelning för olika delar av upphandlingsprocessen. Servicenämnden ansvarar för nämnds-, koncernövergripande och vissa verksamhetsspecifika upphandlingar. Inköps- och upphandlingsenheten, som organiseras inom servicenämndens ansvarsområde, har huvudansvaret för samordning och genomförande av alla nämnds- och

koncernövergripande upphandlingar samt upphandlingar som samordnas med andra myndigheter och upphandlingsorganisationer. Inköps- och upphandlingsenheten ansvarar för att avtal, upphandlade av inköps- och upphandlingsenheten, är uppdaterade och lättillgängligt för samtliga nämnder och bolag. Inköps- och upphandlingsenheten bistår med rådgivning och stöd för upphandlings- och avtalsrelaterade ärenden till samtliga nämnder och bolag.

Vill nämnden att inköps- och upphandlingsenheten ska göra objekts- och enskilda upphandlingar, ska en inköpsbeställning innehållande en tydlig kravspecifikation på det som skall upphandlas skrivas. Med denna kravspecifikation som underlag utför sedan inköps- och upphandlingsenheten upphandlingen. Innan nämnd eller bolag påbörjar en verksamhetsspecifik upphandling ska detta anmälas till inköps- och upphandlingsenheten. Inköps- och upphandlingsenheten kontrollerar om behovet finns i andra delar av kommunkoncernen innan upphandlingen kan påbörjas.

Respektive nämnd och bolag ansvarar för att medverka vid, och tillhandahålla personer för deltagande i referensgrupp vid framtagande av kravspecifikationer för nämnds- och koncernövergripande ramavtal. Inför varje nytt kalenderår skickar inköps- och upphandlingsenheten en upphandlingsplan till förvaltningar och bolag. Respektive nämnd och bolag ska därpå besvara och bistå med information om sitt behov och sina krav enligt fastställd tidsplan, till inköps- och upphandlingsenheten. Respektive nämnd och bolag utför egna ramavtalsavrop och förnyade konkurrensutsättningar.

Vem som får göra en direktupphandling är beroende av respektive förvaltnings/bolags delegationsordning/rutiner. Dokumentation, avtal samt övriga relevanta handlingar ska diarieföras hos respektive förvaltning/bolag.

Nämnd eller bolag ansvarar för att i god tid kontakta inköps- och upphandlingsenheten innan egna avtal upphör om ny upphandling krävs. Nämnd eller bolag ansvarar för uppföljning av egna verksamhetsspecifika avtal. Inköps- och upphandlingsenheten kan bistå med stöd och rådgivning.

Enligt riktlinjen bör inköpssamordnare finnas inom respektive nämnd och bolag samt ingå i ett kommunkoncernövergripande Upphandlingsråd för inköpssamverkan. Enligt riktlinjen är upphandlingsrådets uppdrag att verka som en länk mellan inköps- och upphandlingsenheten och nämnderna och bolagen. Inköpssamordnaren har informationsskyldighet till den egna verksamheten avseende upphandlings- och avtalsfrågor. Inköpssamordnaren har även ett kontrollansvar gentemot den egna verksamheten att gällande styrdokument för inköp och upphandling följs. Inköps- och upphandlingsenheten ansvarar för inköpssamverkan och sammankallar upphandlingsrådet. Av intervju framkommer att upphandlingsrådet för inköpssamverkan som inköpssamordnare inte existerar idag, och att uppgifterna i riktlinjen inte är uppdaterade utifrån nuvarande organisering. Det pågår en organisationsöversyn.

Syftet med riktlinjen för strategiska upphandlingar till nämnd är att fastställa definitionen av strategisk upphandling inom servicenämndens specifika upphandlingar. En strategisk upphandling ska uppfylla minst en av nedanstående punkter:

- Upphandlingen är nämndövergripande ramavtal och har ett uppskattat värde på minst 20 mnkr.
- Upphandlingen är ett nämndövergripande ramavtal och utgör en samhällsviktig funktion.
- Upphandlingen rör servicenämnden, har ett uppskattat värde på minst 5 mnkr och/eller utgör en samhällsviktig funktion.

## **Övrigt om organisationen**

Inköps- och upphandlingsavdelningen består av 13 personer; en upphandlingschef, sex upphandlare varav en arbetar enbart mot ett av de kommunala bolagen (Vivab), tre som arbetar med e-handel (varav en är en tillfällig tjänst under sex månader), två som arbetar med hållbarhetsfrågor samt en inköpsanalytiker. Att inköps- och upphandlingsenheten har fått större ansvar för att genomföra upphandlingar samt fungera som en rådgivande part till andra upphandlande förvaltningar beskrivs som positivt, eftersom enheten besitter den nödvändiga kompetensen. Samtidigt innebär det utmaningar med hänsyn till nuvarande roll- och ansvarsbeskrivningar samt bristen på resurser. Bristen på resurser kommer av att efterfrågan på avdelningens tjänster ökar konstant hela tiden vilket gör att den ökade efterfrågan är svår att möta. Medvetenheten om att göra rätt har enligt intervjusvar ökat och är en följd av att inköps- och upphandlingsavdelningen är ute och belyser vikten av korrekta inköp och upphandlingar samt uppföljning runt om inom kommunkoncernens verksamheter.

Det finns för närvarande inget upphandlingsråd för inköpssamverkan, och ett sådant råd har inte funnits på flera år. I samband med införandet av e-handelssystemet genomfördes en översyn av beställarorganisationen, där kommunen gick från att i princip vem som helst kunde beställa till att nu ha ett begränsat antal beställare (cirka 400) inom förvaltningarna. Syftet med denna förändring var att höja beställarkompetensen och därigenom öka avtalstroheten. För närvarande pågår ett arbete med att se över hela inköpsorganisationen, inklusive vilka som får och ska göra direktupphandlingar samt förnyade konkurrensutsättningar. I detta arbete utreds även hur kommunen ska arbeta med olika forum eller råd, alternativt om dessa funktioner ska hanteras inom ramen för kategoristyrningsarbetet. Vid implementering av kategoristyrning ersätts det tidigare rådets funktion av nya kommunikationskanaler kopplade till kategorier och funktioner. Utbildning av den nya beställarorganisationen sker fortlöpande och kommer att fortsätta framöver, då det är viktigt att kompetensen kontinuerligt fylls på

Organisationen strävar efter att implementera kategoristyrning, men saknar för närvarande tillräckliga resurser för att fullt ut genomföra detta arbetssätt. Arbetet pågår dock, och hittills har ett kategoriträd där samtliga avtal som hanteras av inköps- och upphandlingsavdelningen finns med. Ett arbete kring kategoriarbetet har påbörjats med två utpekade kategoriområden. En riktlinje för kategoristyrning är påbörjad.

Det råder enligt intervjusvar stora variationer i hur olika förvaltningar hanterar sina upphandlingar. Socialförvaltningen har exempelvis en egen avtalsstrategi, en funktion som saknas i övriga förvaltningar. Kultur, fritid och teknikförvaltningen genomför sina entreprenadupphandlingar. Direktupphandlingar görs av i princip vem som helst inom olika verksamheter inom förvaltningar, vilket beskrivs medföra betydande risker. Det beskrivs under intervju att det är särskilt utmanande att genomföra direktupphandlingar sällan, exempelvis en gång per år, vilket har lett till överväganden kring att se över hela organisationen och identifiera olika utvecklingsspår.

Sammanfattningsvis beskrivs roll- och ansvarsfördelningen mellan inköps- och upphandlingsenheten och övriga förvaltningar vara tydlig, men inte alltid ändamålsenlig.

## **Bedömning**

*Är organisationen ändamålsenlig?*

**Delvis.**

Bedömningen utgår från att det finns en tydlig struktur och ansvarsfördelning för upphandling och inköp, enligt de styrande dokument som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har fastställt.

Servicenämnden har ett övergripande ansvar för samordning och uppföljning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet, och inköps- och upphandlingsenheten har definierade roller och uppgifter, inklusive att stödja förvaltningarna.

Det finns dock flera områden där organisationen kan förbättras. Vi har noterat att den roll- och ansvarsfördelning som beskrivs i policyn och riktlinjerna, inklusive upphandlingsrådet och inköpssamordnare, inte motsvarar verkligheten. Dessutom saknas tillräckliga resurser på inköps- och upphandlingsenheten för att kunna bedriva upphandling och inköp på det sätt som önskas, vilket inkluderar att fullt ut implementera kategoristyrning samt att genomföra uppföljning och kontroll i den omfattning som efterfrågas.

Vi ser positivt på den pågående organisationsöversynen och vill understryka vikten av fortsatt kompetensutveckling inom inköps- och beställarorganisationen, samt en särskild översyn av roll- och ansvarsfördelning kring direktupphandlingar.

## **Rutiner och riktlinjer för upphandling och inköp**

*Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?*

### **lakttagelser**

Förutom vad som anges gällande organisationen i revisionsfråga 1 framgår ytterligare information i de styrande dokumenten kring regler om upphandling och inköp.

#### ***Inköspolicy***

För att säkerställa inköspolicyns syfte ska olika tillvägagångssätt tillämpas, däribland genom att följa de EU-rättsliga principerna om likabehandling, icke diskriminering, transparens, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande. Av policyn framgår vidare att alla affärsrelationer ska präglas av hög etik och moral och ett föredömligt bemötande. Särskilt ska frågor som berör avtalstrohet, jäv, mutor, jämställdhet, mångfald och antidiskriminering beaktas. Nämnder och bolag ska motverka ekonomisk brottslighet genom att anlita seriösa leverantörer. Det föreligger skyldighet att utesluta leverantörer som har gjort sig skyldiga till bland annat grov organiserad brottslighet enligt upphandlingslagstiftningen. För eventuella underleverantörer ska samma villkor som för leverantörer gälla. Vidare ska det finnas en antidiskrimineringsklausul, miljökrav samt sociala och etiska krav i samtliga upphandlingar.

#### ***Riktlinjer för upphandling***

Riktlinjen innehåller också riktlinjer för direktupphandlingar. Direktupphandling får användas om värdet understiger det lagstadgade värdet för direktupphandling eller om det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses skäl som inte kunnat förutses och som inte beror på den egna verksamheten. Direktupphandling ska alltid ske i konkurrens och på affärsmässig grund. Vid ett beräknat kontraktswärde under 100 000 kr ska prisjämförelser och dokumentation göras i den mån det är rimligt med hänsyn till direktupphandlingens omfattning. Vid ett beräknat kontraktswärde över 100 000 kr ska, om möjligt, minst tre leverantörer tillfrågas. Dokumentation ska ske på Konkurrensverkets blankett eller på annat likvärdigt sätt. Vidare framgår att en upphandling inte får delas upp i syfte att kringgå bestämmelserna om direktupphandling. Redan existerande avtal ska användas innan en ny upphandling genomförs.

#### ***Övrigt***

För närvarande finns inte separata riktlinjer för direktupphandling. Intervjuad påtalar att en ny policy

samt tillhörande riktlinjer är under framtagande och är för närvarande på remissrunda hos övriga nämnder. Förslaget är att upprätta en separat riktlinje för direktupphandlingar, samt en riktlinje för kategoristyrning. Policyn ska uppdateras utifrån gällande lagstiftning etc. Det finns inte heller separata riktlinjer för avtalsförvaltning/ uppföljning. Andra stödande dokument såsom tillämpningsanvisningar, processbeskrivningar etc. är också under framtagande. Bland annat har två eskaleringstrappor upprättats utifrån behov, en för säkerhetstekniska installationer och en för lokalvård. En eskaleringstrappa är en beskrivning av ett strukturerat arbetssätt för att hantera avvikelser eller risker i leverantörsrelationer inom ramen för offentlig upphandling.

## Bedömning

*Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?*

### Delvis.

Det finns en policy fastställd av kommunfullmäktige, en riktlinje fastställd av kommunstyrelsen samt ytterligare en riktlinje fastställd av servicenämnden, vilka huvudsakligen innehåller tillräcklig information. Policyn och riktlinjerna omfattar bland annat tillvägagångssätt, förhållningssätt, strategiska överväganden, ansvar, uppföljning samt riktlinjer för direktupphandling. Vi ser positivt på att policyn ska uppdateras i enlighet med gällande lagstiftning samt att en separat riktlinje för direktupphandlingar och en för kategoristyrning ska upprättas. Därutöver bedömer vi att det finns behov av en separat riktlinje för avtalsförvaltning och uppföljning, i syfte att understryka betydelsen av en tillräcklig och ändamålsenlig avtalsuppföljning.

## Rutiner och processer för avtalstrohet

*Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?*

### lakttagelser

Avtalstrohet innebär att beställare i organisationen köper avtalade produkter från de leverantörer som organisationen har avtal med. Det vill säga att dels upphandlat avtal nyttjas, dels att särskilda produkter omfattas av avtalet. Om exempelvis en beställare köper en produkt av en upphandlad leverantör, vars produkt inte omfattas av upphandlingen, brister avtal.

### Styrande dokument

Av upphandlingspolicyn framgår att avtalstrohet ska beaktas. Det utvecklas inte ytterligare än så. I övriga styrande dokument, inklusive servicenämndens reglemente och delegationsordning samt i de två riktlinjerna saknas information om avtalstrohet.

### Intern kontroll

I servicenämndens internkontrollplan 2024 och 2025 finns en risk som rör avtalstrohet. Risken är att felaktiga inköp görs, vilket kontrolleras av inköps- och upphandlingsenheten genom att inköpen är gjorda i enlighet med gällande avtal. Kontrollen sker genom stickprov inom olika inköpsområden på serviceförvaltningen. Fem beställningar/fakturor per verksamhetsområde valdes för att kontrollera följande: behörig beställare, behörig attestant, rätt kontering, avtal, avtalsprodukt eller tjänst samt enligt avtalsvillkor så som pris. Under 2024 identifierades mindre avvikelser, bland annat att inköp felaktigt gjorts utanför e-handelssystemet samt att det inte gick att verifiera korrekt priser.

Inköpsanalytikern som tillhör inköps- och upphandlingsenheten har genomfört stickprov historiskt men det lyfts att det skulle behövas en avtalscontroller för att framöver göra dessa kontroller. Kontrollen sker genom stickprov inom olika inköpsområden på serviceförvaltningen, men tanken är att rutinen ska ändras och att kontroll även ska ske på andra förvaltningars avtal. För närvarande ansvarar respektive förvaltning för uppföljning och mätning av avtalstrohet av sina egna avtal. Intervjuad beskriver att det är ett utvecklingsområde att arbeta mer kommunövergripande inom ramen för avtalsuppföljning och mäta avtalstroheten.

### **Registeranalys och stickprov**

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en registeranalys där vi jämfört kommunens avtalsdatabas med leverantörsreskontra för år 2024 samt 2025 fram till juni månad.

För att kontrollera om kommunen är avtalstroga och följer de avtal som upphandlats har fakturor från 2024 och 2025 granskats. I stickprovet har fakturor från leverantörer begärts in och kontrollerats enligt nedan tabell 1. Stickproven avser avtal från hela kommunorganisationen och avser inte enbart avtal som hanterats av inköps- och upphandlingsavdelningen.

**Tabell 1. Stickprov följsamhet till avtal.**

Faktura	Leverantör	Belopp (SEK)	Finns avtal?	Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	Är beslutsattest utförd av korrekt person?	Övrigt
1.	European Drug Testing Service AB	292 055,00	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Ja	
2.	Norconsult AB	691 240,54	Ja, två giltiga avtal finns.	Ja	Ja	
3.	Anticimex AB	702 575,45	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Ja	
4.	Hedin Helsingborg Bil AB	1 012 800,32	Ja, giltigt avtal finns. Dokumentation för upphandlingen finns.	Ja	Ja	
5.	Ryds Glas AB	1 107 264,87	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Ja	
6.	Martings Plattssättning AB	1 265 235,16	Ja, giltigt avtal finns.	Nej, fakturorna är inte tillräckligt specificerade.	Ja	Upphandlat i förenklat förfarande utan föregående annonsering med motivering att det fanns "synnerlig brådska" samt "synnerliga skäl".
7.	Sokigo AB	1 800 685,00	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Ja	
8.	Adlibris AB	2 579 989,89	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Nej. Två av fakturorna är endast attesterade av en person.	

9.	Arkitekterna Krook & Tjäder AB	2 934 301,98	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Nej. En av fakturorna är endast attesterade av en person.	
10.	Jonab Anläggnings AB	3 688 000,00	Ja, giltigt avtal finns..	Delvis, framgår att betalning skett enligt betalplan men vi har ej erhållit betalplan	Ja	
11.	Gröna Villan AB	4 184 577,00	Ja, giltigt avtal finns.	Ja	Ja	
12.	KiWi i Halland VENT AB	4 810 410,75	Ja, giltigt avtal finns.	Nej, fakturorna är inte tillräckligt specificerade.	Ja	upphandlat i förenklat förfarande utan föregående annonsering med motivering att det fanns "synnerlig brådska" samt "synnerliga skäl".
13.	Rune Adielsson Byggnad AB	5 966 997,41	Ja, giltigt avtal finns.	Nej. Enligt avtal total kontraktsumma 3 436 680 SEK. Totalt fakturerat 5 966 997,41 SEK.	Nej. En av fakturorna är endast attesterade av en person.	
14.	Martin & Servera AB	10 062 978,58	Ja, giltigt avtal finns..	Ja	Nej. Två av fakturorna är endast attesterade av en person.	
15.	Tage & Söner i Varberg AB	10 327 575,25	Ja, giltigt avtal finns.	Delvis, det framgår att betalning skett enligt lyftplan men vi har ej erhållit betalplan	Ja	
16	Skanska Asfalt och Betong AB	38 087 397,83	Har erhållit administrativa föreskrifter och funktionsbeskrivning, har inte erhållit avtal.	Inte erhållit avtal prislistor.	Ja	

Stickprovet visar att det i huvudsak finns giltiga avtal för de granskade leverantörerna och att fakturorna i de flesta fall är i enlighet med avtal samt att beslutsattest utförts av korrekt person. Dock framkommer vissa avvikelser som indikerar brister i avtalstroheten och den interna kontrollen:

- I flera fall är fakturorna inte tillräckligt specificerade, vilket försvårar möjligheten att säkerställa att fakturerade priser överensstämmer med avtalade villkor.

- Det förekommer att fakturor endast attesterats av en person, trots att rutinerna kräver dubbel attest, vilket innebär en risk för otillräcklig kontroll.
- I ett fall har det totala fakturerade beloppet överstigit avtalad kontraktssumma, utan att underlag för detta kunnat verifieras.
- För vissa upphandlingar har förenklat förfarande utan föregående annonsering tillämpats med hänvisning till "synnerlig brådska" och "synnerliga skäl", vilket är förenligt med regelverket men bör följas upp särskilt noggrant.
- I ett fall saknas avtal och prislister helt, vilket innebär att avtalstroheten inte kan bedömas.

Sammantaget visar stickprovet att det finns en grundläggande struktur för avtalstrohet, men att det kvarstår utvecklingsområden avseende fakturaspecifikation, attestordning och dokumentation.

Efter resultatet av vår övergripande registeranalys fick vi en del träffar där det inte fanns avtal till motsvarande leverantörer i leverantörsreskontran. Utifrån detta har vi kontrollerat huruvida det finns en korrekt dokumentation av direktupphandlingarna. Värt att notera är att direktupphandlingar ryms idag inte inom inköps- och upphandlingsavdelningens uppdrag utan åligger respektive verksamhet. I tabell 2 nedan återfinns resultatet.

## Tabell 2 – Direktupphandlingar

Stickprov	Belopp	Finns dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning samt interna styrdokument?	Kommentar
Petra Kåks Psykolog AB	137 000,00	Nej	Föreläsare med specialistkompetens för särskilt ändamål.
Rejmes Halland AB	130 233,32	Nej	Avser reparation och reservdelar för lastbil.
CoSafe Technology AB	214 500,00	Ja	
Nalle Clown AB	287 500,00	Nej	Föreställningsturné som köpts ur Region Hallands subventionerade kulturutbud för barn & unga.
Ensolution AB	640 000,00	Ja	Enligt avtal skulle det fakturerats ett fastpris om 250 000 SEK. Totalt fakturerat belopp uppgår till 640 000 SEK.
DIB Services AB	910 487,44	Ja	

Stickprovet av direktupphandlingar visar på varierande grad av efterlevnad av dokumentationskrav enligt lagstiftning och interna styrdokument. I flera fall saknas dokumentationshandlingar som styrker att upphandlingen har genomförts i enlighet med gällande regelverk och kommunens egna rutiner.

Vidare framkommer att det i vissa fall finns avtal och dokumentation, men att det fakturerade beloppet avviker från det som avtalats, vilket indikerar brister i uppföljning och kontroll. Exempelvis har ett avtal fakturerats till ett betydligt högre belopp än det fastpris som avtalats, utan att detta har kunnat förklaras eller styrkas med underlag.



## Bedömning

*Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?*

### Delvis

Bedömningen baserar vi på att det finns en grundläggande struktur för avtalstrohet, där giltiga avtal och kontroller genom stickprov förekommer och där internkontrollplanen adresserar risker kopplade till avtalstrohet. Vidare baserar vi bedömningen på att det finns rutiner för attest och uppföljning, samt ambitioner att utveckla mer kommunövergripande arbetssätt för avtalsuppföljning. Vi ser positivt på att stickprov och registeranalyser genomförs för att identifiera avvikelser och förbättringsområden.

Vi anser att det är en brist att styrande dokument och riktlinjer inte utvecklar avtalstrohet tillräckligt, att fakturaspecifikationer ibland är otillräckliga, att dubbel attest inte alltid efterlevs, och att det förekommer avvikelser mellan avtalade och fakturerade belopp utan tillräcklig dokumentation.

Bedömningen grundar vi på att hälften av de stickprov som avser direktupphandlingar påvisar brister gällande avsaknad av dokumentation vilket strider mot lagen om offentlig upphandlingens krav på att direktupphandlingar över 100 000 kr ska dokumenteras samt kommunens egna regler. Detta är enligt vår mening en otillräcklig hantering av direktupphandlingar. Vi noterar att direktupphandlingarna ligger utanför servicenämndens ansvarsområde.

Risk finns att otillåtna direktupphandlingar har genomförts utifrån de stickprov som vi har tagit och där dokumentation saknas. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att de ska kontrollera att lagarna om offentlig upphandling följs. Vidare hanteras följsamheten via domstol. Vi kan därmed inom ramen för denna granskning inte uttala oss om huruvida enskilda inköp är otillåtna direktupphandlingar eller ej.

## Uppföljning

*Revisionsfråga 4: Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?*

### lakttagelser

Utifrån nuvarande ansvarsfördelning ansvarar respektive nämnd eller bolag för uppföljning av egna verksamhetsspecifika avtal. Inköps- och upphandlingsenheten kan bistå med stöd och rådgivning. Det finns ambitioner att centralisera avtalsuppföljningsprocessen då nuvarande arbetsfördelning gör att kontrollen i många fall uppfattas som otillräcklig enligt intervjuad. Två eskaleringstrappor har upprättats som syftar till att underlätta involvering av den centrala funktionen vid behov. Vikten av avtalsuppföljning betonas regelbundet vid möten med verksamheterna i respektive förvaltning. Intervjuad betonar att verksamheterna måste vara aktiva deltagare i uppföljningsarbetet för att säkerställa hög avtalstrohet.

Inom servicenämndens avtalsområden påtalar intervjuad att uppföljning sker regelbundet utifrån krav i förfrågningsunderlaget etc. Dessa inkluderar bland annat skrivningar om viten och hävning.

Servicenämnden behandlar regelbundet upphandlingsfrågor. Bland annat framgår det i protokollet från 27 mars 2025 (§§ 23-25) att nämnden fattat beslut om strategiska upphandlingar (exempelvis lokalvård och service av cyklar). Underlagen redovisas av verksamhetschef för inköp och upphandling.

Delegationsbeslut och meddelanden till nämnden redovisas också, vilket inkluderar information om genomförda upphandlingar och eventuella avvikelser eller behov av åtgärder.

Kommunen erbjuder upphandlingsguider, träffar och webinarium för att informera om aktuella och kommande upphandlingar samt om hur processen går till. Detta syftar till att skapa transparens och ge leverantörer möjlighet att förstå och följa upp sina avtal med kommunen samt att skapa förståelse för upphandlings- men också inköpsprocessen. På kommunens hemsida finns information om pågående och planerade upphandlingar, samt möjlighet att boka möte med upphandlare för frågor om avtal och uppföljning.

Falkenbergs kommun använder idag Merzell TendSign som upphandlingsverktyg, där även avtalskatalogen är uppbyggd utifrån kommunens kategoriträd. Kommunens interna användare kan i avtalskatalogen följa vilka avtal som finns och vad som gäller för respektive avtal inom hela kommunkoncernen. E-handelssystemet guidar utsedda beställare kring vilka avtal som gäller, även om inte alla avtal ännu är inlagda i systemet – målet är att samtliga avtal ska finnas där på sikt. Tillgången till e-handelssystemet är begränsad till utsedda beställare.

Utöver ovanstående sker uppföljning av inköp och avtal genom löpande stickprovskontroller med stöd av spendanalysverktyget som byggts upp med hjälp av avtalskatalogen och QlikSens. Även i e-handelssystemet följs upp avtalstroheten upp och det går att skapa flertalet rapporter som stöd i inköpsstyrningen. Kontrollerna omfattar bland annat behörighet, kontering, avtalstrohet och pris enligt avtal. Vid avvikelser upprättas åtgärdsförslag och dessa följs upp inom ramen för internkontrollplanen. Kommunen har även tagit fram eskaleringstrappor för att hantera avvikelser i leverantörsrelationer. Kompetensutveckling inom inköps- och beställarorganisationen prioriteras, och lärdomar från uppföljningen används för att förbättra framtida upphandlingar. Direktupphandlingar ska dokumenteras enligt fastställda rutiner och ambitionen är att samla in avtal från samtliga förvaltningar till inköps- och upphandlingsenheten. Arbetet med att utveckla riktlinjer för direktupphandlingar och kategoristyrning fortgår, i syfte att ytterligare stärka uppföljningen och kontrollen av inköpsverksamheten.

## Bedömning

*Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?*

### **Delvis.**

Bedömningen baserar vi på att det finns etablerade rutiner för uppföljning där respektive nämnd eller bolag ansvarar för sina egna verksamhetsspecifika avtal, med stöd från inköps- och upphandlingsenheten. Vidare baserar vi bedömningen på att det finns ambitioner att centralisera avtalsuppföljningen, att stickprovskontroller genomförs löpande och att verktyg som e-handelssystemet och spendanalysverktyget används för att underlätta kontroll och transparens. Vi ser positivt på att kompetensutveckling prioriteras och att lärdomar från uppföljningen används för förbättringar. Vi anser att det är en brist att kontrollen uppfattas som otillräcklig enligt intervjuade, att nuvarande arbetsfördelning kan leda till otydlig ansvarsfördelning, samt att våra stickprov har visat på avvikelser och brister i efterlevnad av rutiner och dokumentationskrav, vilket tyder på en otillräcklig uppföljning.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Falkenbergs kommun genomfört en granskning av inköp, upphandlingar och avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.


Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att servicenämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

## Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till servicenämnden:

- Servicenämnden bör tillse att roll- och ansvarsfördelningen mellan inköps- och upphandlingsenheten, **upphandlingsrådet och inköpssamordnarna** (eller de roller som kommer bli aktuella i samband med revidering av policyn) är tydlig och att riktlinjer och faktiska organisationen överensstämmer. Detta för att säkerställa att ansvar och befogenheter är tydliga i praktiken.
- Servicenämnden rekommenderas att det tas fram en separat riktlinje för avtalsförvaltning och uppföljning.
- Servicenämnden rekommenderas att tillse att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagens krav.
- Servicenämnden rekommenderas att tillse att det sker en ändamålsenlig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet

# Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Är organisationen ändamålsenlig?	<b>Delvis</b> Det finns en tydlig struktur och ansvarsfördelning enligt styrande dokument. Dock motsvarar inte alltid roll- och ansvarsfördelningen verkligheten, och resurser saknas för att fullt ut möta behovet av uppföljning och kontroll. 
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och insyn?	<b>Delvis</b> Det finns policy och riktlinjer som huvudsakligen är tillräckliga. Policyn är under revidering. Separata riktlinjer för direktupphandling, kategoristyrning samt avtalsuppföljning behöver tas fram för att stärka processen. 
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	<b>Delvis</b> Det finns en grundläggande struktur för avtalstrohet som innehåller kontroller. Våra stickprov påvisar brister i form av otillräckliga fakturaspecifikationer samt dokumentation saknas vid direktupphandlingar. 
4. Sker en tillräcklig uppföljning av upphandlingar, avtal och avtalstrohet?	<b>Delvis</b> Det finns rutiner för uppföljning och ambition att centralisera arbetet. Stickprovskontroller görs och digitala verktyg används, men ansvarsfördelningen är ibland oklar och brister i efterlevnad och dokumentation förekommer. 

2025-11-20

Rebecca Lindström

---

*Uppdragsledare*

Emma Ekstén

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Falkenbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2025-02-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.