



Malmö stad

Granskning av inköp och avtal

2022-11-30

Granskning av inköp och avtal

Rapport
Malmö stad

KPMG AB

2022-11-30

Antal sidor 42



Malmö stad
Granskning av inköp och avtal

2022-11-30

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	8
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Upphandlingsorganisationen i Malmö stad	9
3.2	Avtalshantering	12
3.3	Avtalsdatabas/förteckning över giltiga avtal	20
3.4	Bevakning av avtal	23
3.5	Uppföljning och intern kontroll	25
3.6	Stickprovsgranskning	30
4	Slutsats och rekommendationer	38
4.1	Sammanfattande bedömning	38
4.2	Rekommendationer	40

1 Sammanfattning

KPMG har av Malmö stads revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring stadens inköp och ingångna avtal. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden har en tillräcklig intern kontroll i inköpsverksamheten avseende inköp och ingångna avtal. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden inte har en helt tillräcklig intern kontroll i inköpsverksamheten avseende inköp och ingångna avtal.

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning både vad gäller ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och i de granskade nämnderna vad gäller avtalshantering.

Styrelsen och nämnderna bedöms övergripande säkerställa att ingångna avtal är tillgängliga och förvaras på ett betryggande sätt. Samtliga avtal finns tillgängliga digitalt och är sökbara i olika system/förteckningar. Det saknas dock en gemensam avtalsdatabas i staden, där samtliga avtal finns registrerade och är sökbara. Vår bedömning är därmed att styrelsen och nämnderna inte säkerställt att det finns en komplett och uppdaterad förteckning över ingångna avtal.

Det pågår ett projekt i staden för att upphandla och implementera en gemensam avtalsdatabas, vilket vi bedömer ger goda förutsättningar för att framgent kunna ha en mer samlad bild av de avtal som finns i staden.

Rutiner för avtalsbevakning finns i samtliga granskade nämnder. Vi bedömer dock att funktionsstödsnämnden och kommunstyrelsen, avseende de förvaltningsspecifika avtalen, bör se över sina rutiner avseende avtalsbevakning. Detta för att säkerställa att ansvaret för avtalsbevakning av specifika avtal inte endast ligger på en funktion.

Granskningen visar att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som stöd i avtalsuppföljningen. Upphandlingsenheten genomför dock regelbunden uppföljning av

de stadsövergripande avtalen utifrån de krav och villkor avseende uppföljning som fastställs i respektive avtal. I de granskade nämnderna uppges avtalsuppföljning vara ett utvecklingsområde, och vi bedömer att det finns behov av att fastställa rutiner för arbetet samt identifiera eventuella behov av systemstöd för detta.

Kontroller och uppföljningar sker i viss utsträckning avseende inköp, upphandling och avtalshantering i de granskade nämnderna, och området fångas även in i nämndernas internkontrollplaner. Det bedöms dock finnas behov av att stärka den interna kontrollen avseende avtals- och leverantörstrohet ytterligare. I samband med att nämnderna tagit fram upphandlingsplaner för år 2022–2023 har en uppföljning av avtalstrohet genomförts. Denna uppföljning är dock inte planerad att genomföras årligen.

Vår stickprovsgranskning visar att det både inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och inom funktionsstödsnämnden finns brister avseende direktupphandlingar. Vi har bland annat noterat att det finns risk att otillåtna direktupphandlingar har genomförts. Detta mot bakgrund av att det finns avtal med andra leverantörer inom aktuellt område, att det sammanlagda värdet för inköp under året i tre fall överskrider direktupphandlingsgränsen. Vi har även noterat brister avseende dokumentation av direktupphandlingar, även för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr där det enligt LOU är krav att dokumentation ska ske. Likaså har vi noterat att det inte i samtliga fall framgår att konkurrensutsättning har skett. Vi bedömer dock att det finns en god följsamhet till tecknade avtal inom såväl hälsa-, vård- och omsorgsnämnden som funktionsstödsnämnden.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, hälsa-, vård och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden att:

- Tillse att rutiner upprättas för avtalsuppföljning, för att säkerställa att det sker på ett strukturerat och systematiskt sätt
- Säkerställa en tillräcklig intern kontroll gällande leverantörstrohet och avtalstrohet.

Kommunstyrelsen rekommenderas därutöver att:

- Säkerställa en ändamålsenlig implementering av en stadsövergripande avtalsdatabas.
- Tillse att rutinen för avtalsbevakning ses över, för att minska risken för sårbarhet vid eventuella personalbortfall.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden rekommenderas därutöver att:

- Säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagar och regelverk

Funktionsstödsnämnden rekommenderas därutöver att:

- Tillse att rutinen för avtalsbevakning ses över, för att minska risken för sårbarhet vid eventuella personalbortfall

2 Bakgrund

Malmö stads förvaltningar genomför varje år inköp till väsentliga ekonomiska värden och det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med ingångna avtal och gällande regelverk. En bristande intern kontroll kan leda till ökade kostnader och förtroendeskada för staden. Risk finns att avrop från ingångna avtal avviker från villkor vad gäller exempelvis pris eller egenskap hos varor och tjänster. Risk finns även att otillåten direktupphandling görs om inköp fortsätter efter att avtalstiden löpt ut eller på grund av bristande konkurrensutsättning och dokumentation.

Ansaret för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos varje nämnd och avser samtliga moment i inköpsprocessen. Varje nämnd ansvarar för att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i ett stadsövergripande ramavtal. Kommunstyrelsen ansvarar, genom stadskontorets upphandlingsfunktion, för att stadsövergripande ramavtal upphandlas och att ramavtal tecknas inom samtliga avtalsområden där inköpsbehoven är identiska och berör flera förvaltningar och bolag.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden har en tillräcklig intern kontroll i inköpsverksamheten avseende inköp och ingångna avtal. Syftet besvaras med hjälp av följande övergripande revisionsfrågor:

- Har styrelsen och nämnderna säkerställt att ingångna avtal är tillgängliga och förvaras på ett betryggande sätt?
- Har styrelsen och nämnderna säkerställt att det finns en komplett och uppdaterad förteckning över ingångna avtal? Vilka stadsövergripande avtal respektive nämndspecifika avtal finns inom staden och finns en samlad bild över dessa?
- Har styrelsen och nämnderna säkerställt att ingångna avtal bevakas avseende förlängning och uppsägning?

- Har styrelsen och nämnderna säkerställt en tillräcklig intern kontroll gällande leverantörstrohet (trohet till upphandlad leverantör) och avtalstrohet (trohet till villkor i avtalet exempelvis prisuppgift, egenskaper, uppförandekod, hållbarhetsvillkor)?

Granskningen avser kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden. Såväl kommunstyrelsen som angivna nämnder omfattas av dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor. Kommunstyrelsen omfattas dock inte av stickprovsgranskningen. Stickprovsgranskningen har fokuserat på inköp genomförda inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden under perioden januari-augusti 2022.

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Inköspolicy, Malmö stad KF 2018-04-26 § 107
- Riktlinjer för inköpsverksamheten KS 2018-04-04 § 132
- Reglemente för intern kontroll i Malmö stad KF 20 december 2016 § 303

”Nämnderna har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen är tillräcklig inom dess ansvarsområden och ska se till att det finns en organisering och ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god intern kontroll.”

- Kommunallagen (2017:725) kap. 6 § 6

”Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.”

- Föreskrifter för den kommunala arkivvården i Malmö stad KF 23 november 2010 § 249
- Arkivhandbok med övergripande arkivredovisning för styrande och stödjande verksamheter, 2021-09-08. KN 2021-09-08.
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens riktlinjer för direktupphandling, HVN 2019-03-28, senast reviderad 2022-06-16
- Funktionsstödsnämndens riktlinjer för direktupphandling, FSN-2022-534, FSN 2019-02-20, senast reviderad 2022-03-28

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av för granskningen relevanta dokument så som exempelvis inköbspolicy, riktlinjer för inköpsverksamheten, föreskrifter för den kommunala arkivvården i Malmö stad, respektive nämnds riktlinjer för direktupphandling samt andra dokumenterade rutiner och mallar som rör inköp och avtalshantering.
- Intervjuer har genomförts med upphandlingschef vid upphandlingsenheten, enhetschef för kansliet, enhetschef för ekonomi- och utvecklingsenheten, inköpsamordnare vid ekonomi- och utvecklingsenheten vid stadskontoret. Inom hälsa-, vård-, och omsorgsförvaltningen samt funktionsstödsförvaltningen har intervjuer genomförts med förvaltningschef, ekonomichef, redovisningsansvarig, inköpsamordnare samt registratorer.
- Intervjuerna har kompletterats med skriftliga frågor som skickats via e-post till tjänstepersoner på berörda förvaltningar avseende inköpsverksamheten.
- Stickprovsgranskning. Se kap. 3.6, för en detaljerad beskrivning av hur kontrollerna genomförts.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Upphandlingsorganisationen i Malmö stad

I Malmö stad har kommunstyrelsen enligt inköbspolicyn (KF 2018-04-26 § 107) och riktlinjer för inköpsverksamheten (KS 2018-04-04, § 25) ett särskilt ansvar att hantera övergripande strategiska frågor som rör stadens inköpsverksamhet på stadsövergripande nivå, vilket även innefattar ett övergripande samordningsansvar. Vidare har kommunstyrelsen även ett ansvar att, vid ett tydligt preciserat behov, operativt stödja nämnder och bolag i upphandlingsprocesser och enskilda ärenden.

Serviceförvaltningen ska enligt riktlinjerna stötta övriga verksamheter i staden i frågor som särskilt avser direktupphandling. Serviceförvaltningen har en så kallad tjänstekatalog, som är en serviceportal där förvaltningar kan nå serviceförvaltningen för stöd i frågor som rör inköp och direktupphandlingar. Tjänsterna som tillhandahålls genom den så kallade Tjänstekatalogen ska uppmärksammas inför inköp.

3.1.1 Kommunstyrelsen

3.1.1.1 Stadskontorets upphandlingsenhet

Stadskontorets upphandlingsenhet har enligt riktlinjer för inköpsverksamheten ett operativt ansvar att tillse att det stadsövergripande inköpsbehovet kan hanteras genom avrop från ramavtal. Upphandlingsenheten ansvarar därmed för att stadsövergripande ramavtal upphandlas och att ramavtal tecknas inom samtliga avtalsområden där inköpsbehoven är identiska och berör flera förvaltningar och bolag.

Strategiska frågor avseende kommunövergripande upphandlingar lyfts vid behov enligt de intervjuade till i första hand ekonomichefsgruppen i staden som leds av ekonomidirektören (som också är överordnad upphandlingschef). I andra hand lyfts frågorna till stadens ledningsgrupp, som är ett forum för alla förvaltningsdirektörer och som leds av stadsdirektören. I den händelse stadens ledningsgrupp tycker att en fråga ska lyftas politiskt så gör vi det, antingen till kommunstyrelsen eller till kommunfullmäktige beroende på frågans art. Därtill lyfts inköpsrelaterade frågor till ekonomicheferna löpande under året, i samband med månatliga träffar. Bolagen

hanteras i särskild ordning. Det innebär bland annat regelbundna träffar med bolagens inköpsrepresentanter (två ggr/år) och vid behov träffar man även bolagens VD:ar.

Malmö stad har ett inköpsnätverk som syftar till att sprida information om kommande upphandlingar, aktuella avtal och andra frågeställningar som berör inköpsverksamheten i staden. Syftet med nätverket är enligt riktlinjerna för inköpsverksamheten att fånga upp frågeställningar som berör de stadsövergripande avtalen och att etablera relationer mellan de personer som arbetar på Statskontorets upphandlingsenhet och de personer som hanterar inköp på respektive förvaltning. Enligt de intervjuade diskuterar nätverket operativa frågor dagligen, via en Teamskanal, men även strategiska frågor innan de lyfts till ekonomi- och/eller förvaltningsdirektörer. Medverkande i nätverket utses av respektive förvaltning. Inköpsnätverket träffas tre-fyra gånger per år. Nätverket har ingen beslutande rätt.

I kommunstyrelsens delegationsordning framgår att upphandlingschefen, i enlighet med inköspolicyn och riktlinjer för inköpsverksamheten, har delegation att besluta om tilldelning av kommunövergripande inköpsavtal, inge fullmakt för Malmö stads deltagande i samordnad upphandling via annan part, samt beslut om upphandling som genomförs av upphandlingsenheten.

3.1.1.2 Stadskontoret

Upphandling och inköp av stadskontorsgemensamma varor och tjänster genomförs av funktionen Navet, vid sektionen för kvalitet och service. Avrop görs från Ekot (Marknadsplatsen), stadens system för E-avrop som finns tillgänglig på stadens intranät. Navet stödjer även verksamheter inom stadskontoret vid direktupphandling avseende verksamhetsspecifika produkter och tjänster.

3.1.2 Nämnder

Ansvaret för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger enligt inköspolicyn hos varje enskild nämnd och avser samtliga moment i inköpsprocessen, inklusive upphandling. Varje nämnd och bolag utgör därmed egna upphandlande myndigheter och ansvarar för:

- att gällande regelverk inom inköps- och upphandlingsområdet efterlevs.
- att inköpsverksamheten präglas av framförhållning och god planering.
- att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i ett stadsövergripande ramavtal.
- att tillräckliga och erforderliga resurser finns för att hantera inköpsrelaterade åtaganden inom nämndens ansvarsområde.
- att tillräckliga resurser avsätts så att berörda verksamheter aktivt kan bidra i stadsövergripande ramavtalsprocesser, såväl under upphandling som under pågående avtalsperiod.

3.1.2.1 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen har förvaltningschefen delegation från nämnden att besluta om att initiera upphandling över direktupphandlingsgränsen samt besluta om tilldelningsbeslut och teckna avtal. Inom förvaltningen har respektive sektionschef delegation att besluta om att initiera en direktupphandling, besluta om antagande av anbud samt teckna avtal som är inom ramen för verksamhetens normala drift.

Enligt de intervjuade genomför förvaltningen inte operativt några egna upphandlingar som överskrider direktupphandlingsgränsen utan de genomförs framför allt av upphandlingsenheten. Det händer även att nämnden tar hjälp av konsultstöd vid upphandling. Därutöver görs inköp genom avrop från stadsövergripande ramavtal samt från ADDA Inköpscentral (Sveriges Kommuner och Regioners inköpscentral) och Skånes kommuners ramavtal.

Förvaltningen har enligt de intervjuade två inköpsamordnare som fungerar som en länk mellan verksamheterna och upphandlingsenheten. De har till uppgift att stötta verksamheterna i frågor som rör upphandling, direktupphandling och övriga inköp. Samordnarna ingår i stadens inköpsnätverk.

Enligt de intervjuade finns ett internt inköpsnätverk inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen med representanter från respektive avdelning. Representanterna har till uppgift att bevaka avdelningens specifika inköpsbehov, lyfta upp ett eventuellt behov av ramavtal och samt vidarebefordra frågor som rör inköp och upphandling.

3.1.2.2 Funktionsstödsnämnden

Inom funktionsstödsförvaltningen har förvaltningsdirektören delegation från nämnden att initiera upphandling och besluta om antagande av anbud samt teckna avtal inom ramen för verksamhetens normala drift. Respektive budgetansvarig chef har av nämnden delegation att besluta om att initiera direktupphandling och besluta om antagande av anbud samt teckna avtal inom ramen för verksamhetens normala drift.

Förvaltningen genomför enligt intervjuade inte några egna upphandlingar som överskrider direktupphandlingsgränsen utan de genomförs framför allt av upphandlingsenheten. Inköp görs enligt uppgift även via avrop från stadsövergripande ramavtal samt från ADDA Inköpscentral och Skånes kommuners ramavtal.

Förvaltningen har enligt intervjuade en inköpssamordnare som fungerar som en länk mellan verksamheterna och upphandlingsenheten. Inköpssamordnaren sitter med i stadens inköpsnätverk och har i uppgift att stötta verksamheterna i frågor som berör upphandling och inköp samt lyfta frågor i inköpsnätverket. Enligt de intervjuade har inköpssamordnaren även suttit med i ett flertal av de grupper som utreder och fastställer behov och kravspecifikation inför stadsövergripande upphandlingar.

3.2 Avtalshantering

3.2.1 Roll- och ansvarsfördelning

Enligt Föreskrifter för den kommunala arkivvården i Malmö stad (KF 23 november 2010 § 249) är kommunstyrelsen stadens arkivmyndighet och ska

- utöva tillsyn över arkivvården hos nämnder och styrelser.

- regelbundet inspektera nämndens arkiv och får i samband därmed utfärda föreläggande om viss åtgärd och till respektive myndighets revisor anmäla missförhållanden som konstaterats vid inspektion och som inte rättats till.
- ge råd i arkivfrågor till nämnder/styrelser.
- svara för värden av de handlingar som överlämnats till kommunstyrelsen.

Enligt föreskrifterna ska respektive nämnd fortlöpande planera och styra sin arkivbildning samt vårda arkivet i enlighet med arkivlagen. Hanteringen av allmänna handlingar hos nämnden ska motsvara de krav på god offentlighetsstruktur som framgår av lag och förordning.

Nämnden ska enligt föreskrifterna utse arkivansvarig och arkivredogörare. Antal arkivredogörare ska anpassas efter myndighetens storlek och organisation. Vidare ska nämndens handlingar framställas och hanteras så att det främjar en god offentlighetsstruktur och garanterar informationens äkthet och beständighet. Enligt föreskrifterna åligger det även nämnden att upprätta en strategi/riktlinje/rutin för bevarande av allmänna handlingar. Denna ska hållas aktuell och inges till kommunstyrelsen efter begäran. Inom ramen för granskningen har vi erhållit granskade nämnders rutiner för hantering av allmänna handlingar. Vi kan konstatera att erhållna underlag reviderats under 2022.

Nämnden ska fortlöpande pröva förutsättningar för gallring och får besluta om gallring av samtliga typer av handlingar som förekommer hos olika myndigheter.

Både Stadskontoret, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen har enligt de intervjuade en arkivansvarig huvudregistrator som ska säkerställa att nämndens arkiv följer de riktlinjer och regler som gäller för avtalshantering. Därtill finns ett flertal registratorer som arbetar stödjande till huvudregistrator.

Stadsövergripande avtal, som genomförs av upphandlingsenheten, diarieförs och arkiveras enligt de intervjuade hos upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten diarieför sina handlingar i en gemensam sökbar mapp.

Vid upphandlingar som genomförs med hjälp av upphandlingsenheten skickas avtal till ansvarig chef/avtalsägare, som ansvarar för att registrera avtalet i stadens ärendehanteringssystem, Platina. Denna rutin är enligt de intervjuade densamma för alla förvaltningar i Malmö stad.

Vid upphandling som görs i samverkan mellan två eller fler nämnder, utan upphandlingsenheten, registreras och diarieförs avtalet hos en av de upphandlande nämnderna. Enligt de intervjuade ingår det, i upphandlingsprocessen, att tydliggöra ansvarsfördelningen avseende formalia och arkivering.

Intervjuade och de som besvarat skriftliga frågor upplever att roll- och ansvarsfördelning mellan upphandlingsenheten och granskade nämnder avseende avtalshantering är tydlig.

3.2.2 Rutiner avseende avtalshantering

Malmö stads övergripande styrdokument avseende avtalshantering består dels i Föreskrifter för den kommunala arkivvården i Malmö stad, som följer staden Riksarkivets allmänna råd och föreskrifter (RA-FS 2013:1), dels i Arkivhandbok med övergripande arkivredovisning för styrande och stödjande verksamheter¹.

I arkivhandboken tydliggörs stadens riktlinjer för hantering av handlingar som rör upphandling och inköp så som:

- beställning av upphandling/initiering
- förfrågningsunderlag

¹ KN 2021-09-08. Stadsarkivarien har av kommunstyrelsen delegation att besluta om arkivredovisning och gallring vad gäller arkivvårdsärenden från enskilda kommunala ärenden, samt besluta om revidering av arkivhandboken av icke principiell natur.

- annonsering
- frågor och svar under pågående upphandling
- antaget anbud/offert
- ej antagna anbud/offert
- öppningsprotokoll
- tilldelningsbeslut
- påskrivet avtal
- slutbesiktning
- garantibesiktning
- ev. korrespondens
- överprövning
- reklamationer och klagomål
- dokumentation vid direktupphandling.

Arkivhandboken tydliggör hur respektive typ av underlag ska förvaras, om det ska gallras eller bevaras, om det finns en sekretessreglering på underlaget samt eventuella kommentarer. Av arkivhandboken framgår att handlingarna ska förvaras i stadens ärendehanteringssystem, Platina. Undantag är handlingar som avser direktupphandling eller förnyad konkurrensutsättning av lägre värden. När prisuppgifter har inhämtats från minst tre leverantörer ska denna dokumentation, som behövs för att beskriva hur upphandlingen gått till (dokumentationsblankett) även bifogas fakturan i ekonomisystemet. Därutöver styr respektive styrelses/nämnds fastställda riktlinjer för direktupphandling hantering av direktupphandlingar.

Vid överprövning ska tillhörande handlingar enligt arkivhandboken sammanföras med själva upphandlingsärendet.

Vid upphandling, när ett elektroniskt upphandlingsstöd används, kan detta enligt arkivhandboken utnyttjas även för att arkivera upphandlings- och inköpsunderlag. Handlingarna ska dock även läggas in i Platina.

Enligt de intervjuade registreras inga handlingar som hanteras av upphandlingsenheten i Platina.

3.2.2.1 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

I nämndens riktlinjer för direktupphandling (HVN 2019-03-28, senast reviderad 2022-06-16) framgår bland annat att vid alla inköp över 100 000 kronor (exkl. moms) ska ett skriftligt avtal ingås med upphandlad leverantör. Arkivering av originalhandlingar ska ske i enlighet med Malmö stads arkivhandbok för styrande och stödjande verksamheter samt Arkivredovisning för hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera beslut under upphandlingens samtliga steg, vilket innebär att ifylld dokumentationsmall för direktupphandling tillsammans med skriftliga offerter, skriftliga avtal med vald leverantör och eventuell annan information som tillförts ärendet ska diarieföras. Skriftliga avtal och vinnande offert ska registreras i förvaltningens avtalsdatabas. Direktupphandlingens diarienummer ska antecknas i pennan på fakturan i ekonomisystemet. Den chef som enligt delegationsordningen ska fatta beslut i direktupphandlingen, har ansvar för att så sker.

Vid värden under 100 000 kronor (exkl. moms) ska en bedömning av det enskilda fallet göras. Vid inköp över 10 000 kronor (exkl. moms) ska Malmö stads mall för dokumentation av direktupphandling fyllas i och diarieföras.

Utöver nämndens riktlinjer för direktupphandling har förvaltningen en nedskriven rutin för registrering av allmänna handlingar. Rutinen beskriver och tydliggör bland annat vilka underlag som ska förvaras, hur de ska förvaras och om handlingen ska gallras eller bevaras. Rutinen är tillgänglig via stadens intranät.

Förvaltningen har även en nedskriven rutin för registrering av upphandlingsdokument i Platina, som är Malmö stads ärendehanteringssystem. Rutinen beskriver bland annat vilka underlag som ska förvaras i Platina, hur de ska förvaras och när de kan gallras. Därtill tydliggörs förvaltningens rutiner för registrering av dokumentation vid direktupphandling samt rutin för registrering av upphandlingsdokument i förvaltningens avtalsmodul, Stratsys. Rutinen är tillgänglig via stadens intranät.

3.2.2.2 Funktionsstödsnämnden

I funktionsstödsnämndens riktlinjer för direktupphandling (FSN-2022-534, FSN 2019-02-20, senast reviderad 2022-03-28) framgår att alla direktupphandlingar ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske på ett sådant sätt att det är möjligt att följa genomförandet. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera förvaltningens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Från 1000 kronor och över ska dokumentation göras i Malmö stads mall för direktupphandling.

Utöver nämndens riktlinjer för direktupphandling har nämnden beslutat om Arkivredovisning för funktionsstödsnämnden (FSN 2018-04-25, senast reviderad 2020-05-25). Arkivredovisningen beskriver hur handlingar ska hanteras inom funktionsstödsförvaltningens kärnverksamheter vad gäller exempelvis i vilket system handlingen ska förvaras, om handlingen innehåller sekretess och ifall handlingen ska gallras eller bevaras.

3.2.3 Tillgänglighet till avtal

Det finns vid tidpunkten för denna granskning inte en gemensam avtalsdatabas där samtliga avtal i staden finns tillgängliga. Förvaltningarna använder olika system för att underlätta såväl sökning som bevakning av avtalen. Utgångspunkten för samtliga förvaltningar är dock att avtal ska registreras i Platina. Efter registrering av ärendet meddelas ansvarig upphandlare/avtalsägare ett diarienummer som ska bifogas ärendet oavsett var förvaltningen valt att arkivera avtalet.

3.2.3.1 Kommunstyrelsen

De förvaltningsspecifika avtalen inom Stadskontoret förvaras i Platina.

I de fall upphandlingsenheten tecknat ramavtal för stadens räkning finns avtalen arkiverade i enhetens interna mappstruktur. Enligt intervjuade är mappstrukturen tydlig och sökbar. En del upphandlingsunderlag kopplade till stadsövergripande avtal finns enligt intervjuade även i stadens upphandlingsverktyg; Mercell Tendsign samt i stadens e-handelssystem (Ekot på Marknadsplatsen). I samband med faktakontrollen förtydligas att det inte finns några avtal i stadens e-handelssystem, utan istället

uppgifter så som avtalsnamn, avtalsID och leverantör samt uppgifter om aktuella varor och tjänster. Merzell Tendsign och e-handelssystemet används inte som arkiv, utan registreras där för förvaring. De stadsövergripande avtalen är enligt de intervjuade även sökbara i en sammanställd avtalsförteckning, som löpande uppdateras och finns tillgänglig via stadens intranät. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av avtalsförteckningen.

I de fall upphandlingsenheten bistår enskilda nämnder i förvaltningsspecifika upphandlingar är det, som tidigare nämnt, respektive nämnd som äger och ansvarar för samtliga handlingar kopplade till upphandlingen.

3.2.3.2 Hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden

De avtal som tecknas inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden registreras i Platina enligt fastställd riktlinje. Därutöver så registreras även inköpsavtal i Stratsys. Detta möjliggör enligt de intervjuade en samlad avtalsförteckning avseende de förvaltningsspecifika avtalen samt underlättar en avtalsbevakning.

Enligt de intervjuade är det avtalsägaren som ansvarar för att nya avtal läggs in och att avtal som löpt ut gallras. Det praktiska arbetet genomförs enligt de intervjuade oftast av avtalsadministratören. Roll- och ansvarsfördelningen avseende den praktiska hanteringen av avtalsdatabaserna uppges vara tydlig.

3.2.3.3 Funktionsstödsnämnden

Samtliga avtal som tecknas inom funktionsstödsnämnden registreras i Platina. I Platina går det dock inte att få en samlad bild över samtliga avtal som finns inom förvaltningen. För att få en överblick över de avtal som förvaltningen har, samt för att på ett enklare sätt kunna bevaka dem, fick inköpssamordnare under våren 2021 i uppdrag att upprätta en avtalsförteckning samt löpande hålla den uppdaterad och aktuell. Detta har genomförts enligt uppdragsbeskrivning. Inom ramen för granskningen och stickprovsgranskningen (se kap. 3.6) har vi erhållit och tagit del av nämndens förteckning.

Enligt de intervjuade är roll- och ansvarsfördelningen avseende den praktiska hanteringen av avtalsförteckningen tydlig.

3.2.3.4 Förvaring av fysiska avtal

Alla handlingar, inklusive avtal, ska enligt arkivhandboken skyddas mot brand, fukt, skadlig miljöpåverkan samt skadegörelse, tillgrepp och obehörig åtkomst. För pappershandlingar innebär det att handlingar ska förvaras i godkända arkivlokaler eller arkivskåp.

Fysiska handlingar från stadsövergripande upphandlingar förvaras enligt de intervjuade på Stadskontoret (upphandlingsenheten), medan handlingar från förvaltningsspecifika upphandlingar och inköp förvaras på respektive förvaltning. Enligt de intervjuade förvaras fysiska förvaltningsspecifika avtal i arkivskåp i respektive förvaltnings arkiv. Samtliga fysiska avtal ska även scannas in och registreras av ansvarig upphandlare/inköpare i Platina.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen och nämnderna i stora delar säkerställt att ingångna avtal är tillgängliga och förvaras på ett betryggande sätt. Samtliga avtal finns enligt de intervjuade tillgängliga digitalt. De stadsövergripande avtalen finns arkiverade i en intern mappstruktur på upphandlingsenheten. Avtalen finns även registrerade och i Merzell Tendsign. En avtalsförteckning över de stadsövergripande avtalen finns tillgänglig via intranätet. Vi bedömer att det inom granskade nämnder och styrelse finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för avtalshanteringen som utgör praktiskt stöd i arbetet och vid arkivering.

Förvaltningsspecifika avtal finns dels registrerade i Platina, dels i eventuella system som respektive förvaltning beslutat ska användas för avtalshantering. Det saknas dock en gemensam avtalsdatabas i staden, där samtliga avtal finns registrerade och är sökbara. Även om ingångna avtal visserligen finns tillgängliga för de som gör inköp i respektive förvaltning bedömer vi att det utgör en svårighet för beställarna att hitta

avtal, då de inte finns samlade i ett system. Beställarna behöver därmed ha en god kännedom om var olika typer av avtal går att finna.

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning både vad gäller ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och i de granskade nämnderna utifrån granskade styrdokument och intervjuer.

3.3 Avtalsdatabas/förteckning över giltiga avtal

Som nämns i avsnitt 3.2.3 så saknas, vid tidpunkten för granskningen, en stadsövergripande avtalsdatabas som säkerställer att stadens samlade avtal finns tillgängliga för de som ansvarar för eller är behöriga att genomföra inköp.

Flera intervjuade lyfter att arbetet i flera olika system som en stor utmaning då det inte alltid är självklart om och i så fall var vissa avtal finns registrerade och arkiverade. Ett projekt pågår som syftar till att upphandla och implementera en gemensam avtalsdatabas, där såväl stadsövergripande som förvaltningsspecifika avtal kan läggas upp och finnas tillgängliga för de som gör inköp. Projektet startade under 2022, och representanter från alla/merparten av stadens förvaltningar har deltagit i olika arbetsgrupper. Upphandling är planerad att genomföras under hösten/vintern 2022, och projektet beräknas vara klart under 2023/2024. Arbetet leds av upphandlingsenheten.

3.3.1 Inköpsområden

Nedan redovisas exempel på inom vilka inköpsområden som Malmö stad (stadsövergripande), Stadskontoret, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden har avtal.

3.3.1.1 Kommunstyrelsen

Malmö stad har bland annat stadsövergripande avtal inom följande inköpsområden:

- Kontorsmöbler
- Arbetskläder

Malmö stad

Granskning av inköp och avtal

2022-11-30

- Bevakningstjänster
- Konferens- och miljömöbler
- Utemöbler
- Förskolemöbler
- Elmaterial och ljuskällor
- Livsmedel
- Lås och låstjänster
- Posttjänster
- Resebyrå
- Tvättservice
- Undervisningsmaterial
- VA-material
- Översättningstjänster

Kommunstyrelsen har även förvaltningsspecifika avtal inom exempelvis inköpsområdena:

- Kommunala ordningsvakter
- Medarbetarenkät 2022
- Revisorstjänst till donationer och stiftelser
- Visselblåsarfunktion
- Förnyad upphandling Platina (ärendehanteringssystem)
- Molntjänst för tolkning av skannade pappers- och PDF-fakturor

3.3.1.2 Hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har förvaltningsspecifika avtal inom bland annat följande inköpsområden:

- Avfall
- Datorspel
- Catering
- Entrémattor
- Företagshälsovård
- Hjärtstartare
- Larmtelefoner
- Läkemedelsleveranser

- Personförflyttningar

3.3.1.3 Funktionsstödsnämnden

Funktionsstödsnämnden har förvaltningsspecifika avtal inom bland annat inköpsområdena:

- | | |
|---------------------------|---|
| - Tvätt och textilservice | - Avvikelsesystem |
| - IT- och service | - IT-stöd för administration av omsorgsinsatser |
| - Enkätssystem | - Larm |
| - Värdetransport | |
| - Utbildningssystem | |

3.3.2 Kommunikation och information om nya avtal

Kommunstyrelsen har enligt riktlinjer för inköpsverksamheten ansvar att bistå hela organisationen med allmän rådgivning, information och utbildning avseende inköpsrelaterade frågor. Inom samordningsansvaret åligger det kommunstyrelsen att tillse att stadsövergripande avtal upphandlas och hanteras enligt fastställda riktlinjer och att avtalens innebörd förankras och sprids i organisationen.

Verksamheterna får enligt de intervjuade information om stadsövergripande nytecknade/upphörande avtal dels via förvaltningsutsedda inköpssamordnare och stadens inköpsnätverk, dels via nyheter på intranätet.

Nya förvaltningsspecifika avtal ska inom samtliga tre förvaltningar enligt de intervjuade kommuniceras ut via den medarbetare som är avtalsansvarig inom respektive förvaltning.

Inom funktionsstödsförvaltningen kommuniceras information om nya avtal, stadsövergripande och förvaltningsspecifika, även ut varannan vecka i förvaltningens nyhetsbrev, Ledarnytt. Nyhetsbrevet skickar till förvaltningens samtliga chefer samt övriga medarbetare som själva anmält sig som mottagare.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen och nämnderna inte säkerställt att det finns en komplett och uppdaterad förteckning över ingångna avtal. Som nämnts tidigare, bland annat i avsnitt 3.2.3, finns alla avtal tillgängliga och det finns rutiner för att säkerställa dess aktualitet. Det finns dock inte en komplett avtalsdatabas som innehåller stadens samtliga avtal, såväl stadsövergripande som förvaltnings specifika, vilket ligger till grund för vår bedömning. Detta uppges vara en utmaning för de som genomför inköp, då det kräver en god kunskap om vilka avtal som finns, och var de går att finna. Vi ser även en risk att rutinen och insikten kring vilka avtal som finns tenderar att bli personberoende utifrån utsedda inköpsansvariga, där svårigheter kan finnas att nå ut i organisationen och till berörda chefer och medarbetare som ansvarar för inköp inom sin verksamhet.

Det pågår ett projekt i staden för att upphandla och implementera en gemensam avtalsdatabas, vilket vi bedömer ger goda förutsättningar för att framgent kunna ha en mer samlad bild och uppföljning av de avtal som finns i staden. I arbetet framåt ser vi det som viktigt att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig implementering av avtalsdatabasen.

Mot bakgrund av ovan bedömer vi att det vid granskningstillfället inte finns en samlad och tydlig bild över vilka avtal som finns i Malmö stad. Vi noterar dock att det inom respektive granskad nämnd finns kännedom om ingångna avtal såväl på kommunövergripande nivå samt på nämndnivå, dock kan vi utifrån granskningen inte bedöma i vilken grad då en samlad redovisning saknas.

3.4 Bevakning av avtal

Enligt de intervjuade sker en löpande bevakning av avtal inom ramen för arbetet med respektive styrelse och nämnds upphandlingsplan. Se kap. 3.5.3 för en beskrivning av upphandlingsplaner.

Inom upphandlingsenheten ingår det enligt de intervjuade i respektive upphandlares ansvar att följa och bevaka avtal inom sitt tilldelade ansvarsområde. Vidare skickar upphandlingssystemet, Merzell Tendsign, ut aviseringar när stadsövergripande avtal håller på att löpa ut till avtalsansvarig, avtalsadministratör och upphandlare. Detta genomförs även avseende de förvaltningsspecifika avtal som hälsa-, vård- och omsorgsnämnden registrerat i Stratsys. Inom funktionsstödsnämnden saknas enligt de intervjuade ett system som automatiskt skickar ut påminnelser till avtalsansvarig. Enligt uppgift följer inköpssamordnaren på förvaltningen upp avtalsförteckningen löpande och påminner avtalsägare när ett avtal är på väg att löpa ut.

Inom de tre förvaltningarna åligger det enligt de intervjuade varje enskild avtalsägare (dvs. ansvarig chef) att bevaka och tillse att förlängning alternativt förnyad konkurrensutsättning genomförs i god tid innan avtalet löper ut.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna säkerställer att ingångna avtal bevakas avseende förlängning och uppsägning.

Inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och inom kommunstyrelsen (gällande de stadsövergripande avtalen) finns avtalen inlagda i system som automatiskt skickar ut aviseringar till flera funktioner då ett avtal är på väg att löpa ut.

Inom funktionsstödsnämnden och inom kommunstyrelsen (gällande de förvaltningsspecifika avtalen) är hanteringen manuell och det är avtalsägare som ansvarar för att bevaka avtalen. Vi bedömer därför att funktionsstödsnämnden och kommunstyrelsen, avseende de förvaltningsspecifika avtalen, bör se över sina rutiner avseende avtalsbevakning. Detta för att säkerställa att ansvaret för avtalsbevakning av specifika avtal inte endast ligger på en funktion, och därmed minska risken för sårbarhet vid eventuella personalbortfall.

3.5 Uppföljning och intern kontroll

3.5.1 Riktlinjer för avtalsuppföljning

Av inköspolicyn och riktlinjer för inköpsverksamheten framgår det att kommunstyrelsen och övriga nämnder ska följa upp ingångna avtal. Det finns dock inte några riktlinjer eller rutiner, varken på kommunövergripande nivå eller nämndnivå, som tydliggör hur uppföljning ska gå till, vem som ansvarar för uppföljningen eller med vilken frekvens det ska ske.

Enligt de intervjuade är det avtalsansvarig/ansvarig chef som ska säkerställa en tillräcklig uppföljning så eventuella avvikelser av avtalsvillkor identifieras.

3.5.2 Uppföljning och kontroll av ingångna avtal

På upphandlingsenheten ansvarar enligt de intervjuade respektive upphandlare att inom sitt ansvarsområde följa upp att avtalsvillkor efterlevs i de stadsövergripande avtalen. Upphandlare följer löpande upp avtalet. När och hur specificeras i respektive avtal. Uppföljning görs även i samband med avvikelser. Det bygger dock enligt intervjuade på att den som beställt varan och identifierar en avvikelse även återkopplar det till ansvarig upphandlare. Kommunikationen från verksamheterna kan enligt intervjuade gå via inköpsamordnare till ansvarig upphandlare. Signaler om att villkor inte efterlevs ändamålsenligt kan även fångas upp i inköpsnätverket. Indikationer på att krav och villkor inte följs i enlighet med gällande avtal följs upp genom samtal med aktuell leverantör.

Upphandlingsenheten har även tre heltidstjänster som särskilt följer upp miljökrav, ekologiska och sociala villkor i de stadsövergripande avtalen.

Intervjuade uppger att avtalsuppföljning av förvaltningsspecifika avtal inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens respektive funktionsstödsförvaltningens verksamhetsområde är ett utvecklingsområde. I de fall avvikelser mot avtal

uppmärksammas fungerar enligt de intervjuade förvaltningarnas inköpssamordnare som stöd i uppföljningen med leverantören.

3.5.3 Granskning av avtals- och leverantörstrohet

Under 2022 har Malmö stad fastställt en stadsövergripande upphandlingsplan som omfattar de närmaste två åren. Planen bygger på respektive styrelse och nämnds upphandlingsplaner.

I nämndernas upphandlingsplaner som upprättats för år 2022–2023 har en särskild uppföljning av avtalstrohet av genomförda inköp 2020 gjorts. Syftet är enligt planerna att få en överblick över de värdemässigt stora inköpsområden i staden samt i vilken utsträckning dessa inköp sker genom avrop på upphandlade avtal.

I hälsa-, vård- och omsorgsnämndens upphandlingsplan 2022–2023 framgår bland annat nämndens 16 största inköpsområden. Enligt planen var köp av huvudverksamhet, hyra enligt kontrakt, livsmedel, inhyrd personal samt tvättjänster vårdtagare nämndens 5 största inköpsområden under 2020. Vidare framgår att nämnden hade en ramavtalstrohet på 100% i 7 av 16 inköpsområden samt en ramavtalstrohet på över 90% i tretton av sexton inköpsområden. Inom 15 av 16 inköpsområden låg avtalstrohet på över 80%. Ett inköpsområde, årets inventarier, hade under 2020 en avtalstrohet på 78%. Den lägre avtalstroheten förklaras av att 80% av inköp utanför avtal avser reinstallation av tidigare använda lås- och passagesystem som monterats ned från en verksamhet för att återanvändas och sättas upp i annan. Installationen gjordes av den tidigare leverantören som levererat lås- och passagesystemet, men som vid reinstallationen inte längre var nämndens ramavtalsleverantör. Övriga inköp utanför avtal tyder enligt upphandlingsplanen på att det inom verksamheterna saknas kunskap på upphandlingsområdet. Fortsatta utbildningsinsatser ska därför, enligt planen, genomföras inom inköpsområdet och i vissa fall kan förvaltningsövergripande ramavtal komma att initieras.

I funktionsstödsnämnden upphandlingsplan 2022–2023 framgår bland annat nämndens 14 största inköpsområden. Enligt planen är köp av huvudverksamhet, inhyrd personal, hyra enligt kontrakt, livsmedel och städning nämndens fem största inköpsområden. Vidare framgår att nämnden i 5 av 14 inköpsområden har en avtalstrohet på 100%. I 9 av 14 inköpsområden har nämnden en avtalstrohet över 90% och i 12 av 14 inköpsområden har nämnden en avtalstrohet över 80%. Två inköpsområden hade under 2020 en lägre avtalstrohet än 80%, bostadshyror (78%) och köp av huvudverksamhet (57%).

Bostadshyror avser hyror för gruppboende och serviceboende. Inköp utanför avtal avser enligt planen hyror från externa fastighetsägare. Inköp utanför avtal inom ramen för köp av huvudverksamhet avser personlig assistans och förekommer då valet av utförare ligger hos assistansberättigade. Resterande andel av inköp utanför avtal avser köp av daglig verksamhet (externt), hemtjänst och ledsagarservice i annan kommun, boendestöd, tolk och externa platser enligt LSS och SoL där avtalade leverantörer enligt förvaltningen inte täcker behovet hos den enskilde.

Det är inte fastställt att uppföljning av avtalstroheten i samband med sammanställning av upphandlingsplaner ska ske årligen. Det uppges dock att flertalet inköpssamordnare ser det som ett bra verktyg för det löpande förbättringsarbetet inom deras verksamheter.

Inom Stadskontoret, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen respektive funktionsstödsförvaltningen sker enligt de intervjuade inte en systematisk uppföljning av avtals- och leverantörstroheten. Enligt uppgift finns vid granskningstillfället varken resurser eller tekniska system som möjliggör en ändamålsenlig uppföljning av avtals- och leverantörstroheten på nämndnivå.

Inom funktionsstödsförvaltningen ska inköpssamordnaren under 2022/2023 enligt intervjuade genomföra en utbildnings- och informationsinsats avseende vikten av att

genomföra inköp inom ramen för nämndens befintliga avtal. Insatsen ska riktas till förvaltningens samtliga chefer.

Det pågår också ett projekt centralt, "Certifierade beställare", som enligt de intervjuade syftar till att alla beställare i Malmö stad ska genomgå en utbildning och test för att vara behöriga att genomföra inköp och beställningar. Enligt uppgift pågår projektet under 2022–2023 och innebär bl.a. framtagande av en digital utbildning för beställare. Enligt erhållen projektplan "Certifierade beställare" ska respektive nämnd i slutet av 2023 ha implementerat framtaget introduktions- och utbildningspaket samt uppfylla kraven på beställarbehörighet.

3.5.4 Övriga kontroller

Inför attestering av fakturor åligger det enligt de intervjuade granskningsattestant och beslutsattestant att säkerställa att priset på varan/tjänsten är korrekt utifrån avtal, att rätt vara/tjänst har levererats samt att övriga villkor i avtalet efterlevts.

Som stöd i arbetet använder Malmö stad sig av Inyett, som är en funktion kopplad till ekonomisystemet, där kontroller sker av leverantören inför betalning av leverantörsfakturor. Kontroller som görs är exempelvis om leverantören fortfarande betalar sin skatt (F-skattsedel) samt om anmärkningar hos någon myndighet tillkommit sedan föregående kontroll.

Inom Stadskontoret, på enheten ekonomi- och utveckling, finns enligt de intervjuade tre assistenter som arbetar med att kontera fakturorna och kontrollera så att de har tillräcklig information för att uppfylla kraven på en verifikation. Assistenterna har också som en del av rutinen att kontakta ansvarig verksamhet om de ser att inköp borde ha gjorts via beställning i Ekot, genom avrop på ramavtal i övrigt eller om det avser en direktupphandling, som ska diarieföras i Platina, att diarienummer ska bifogas till fakturan.

En manuell daglig kontroll genomförs enligt uppgift vid varje förvaltning av utbetalningsjournalen, där stickprovskontroller sker om det förekommer nya leverantörer eller inköp som i övrigt bedöms vara avvikande.

I intervjuer framgår att det pågår ett projekt vid upphandlingsenheten för att ta fram ett metodstöd för att kontrollera leverantörer innan avtal tecknas. Enligt uppgift finns en förhoppning om att kunna implementera stödet vid årsskiftet 2022/2023.

3.5.4.1 Internkontrollplaner

Samtliga granskade nämnder har inför 2022 beslutat om kontroller, inom ramen för respektive nämnds internkontrollplan, kopplade till inköp och avtal.

Kommunstyrelsen har i sin internkontrollplan lyft in en risk avseende "Risk för handel utanför avtal", hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har lyft in en risk avseende "Dokumentation vid direktupphandling" och funktionsstödsnämnden har lyft in en risk avseende "Inköp utan upphandling. Vid tidpunkt för granskningen har inte någon kontroll/uppföljning gjorts avseende internkontrollplanen.

3.5.5 Bedömning

Intervjuade uppger att det vid granskningstillfället inte finns någon strukturerad uppföljning av leverantörs- och avtalstrohet varken på stadsövergripande nivå eller på nämndnivå vilket vi bedömer som en brist. Kontroller och uppföljningar sker i viss utsträckning avseende inköp, upphandling och avtalshantering i de granskade nämnderna, och området fångas även in i nämndernas internkontrollplaner. Det bedöms dock finnas behov av att stärka den interna kontrollen avseende avtals- och leverantörstrohet ytterligare. I samband med att nämnderna tagit fram upphandlingsplaner för år 2022–2023 har en uppföljning av avtalstrohet genomförts, vilket medför att nämnderna har en god uppfattning om hur väl de följer tecknade avtal och var det finns behov av att stärka avtalstroheten. Denna uppföljning är dock inte planerad att genomföras årligen. Det har inte heller framgått av granskningen att detta

kommer att ske med regelbundenhet. Att regelbundet följa upp avtalstroheten, skapar förutsättningar för verksamheten att identifiera inom vilka områden förbättringar bör ske och därmed visa var fokus för arbetet framåt bör ligga.

I inköspolicyn och riktlinjer för inköpsverksamheten framgår att kommunstyrelsen och övriga nämnder ska följa upp ingångna avtal. Vi kan dock konstatera att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som stöd i uppföljningen, som tydliggör hur uppföljningen ska gå till, vem som ansvarar för att genomföra den samt med vilken frekvens. Upphandlingsenheten genomför regelbunden uppföljning av de stadsövergripande avtalen. Det sker dock utifrån de krav och villkor avseende uppföljning som fastställs i respektive avtal, och inte utifrån gemensamt framtagna riktlinjer och rutiner. I de granskade nämnderna uppges avtalsuppföljning vara ett utvecklingsområde, och vi bedömer att det finns behov av att fastställa rutiner för arbetet samt identifiera eventuella behov av systemstöd för detta.

3.6 Stickprovsgranskning

För att bedöma den interna kontrollen i inköpsverksamheten avseende inköp och ingångna avtal har vi genomfört en stickprovsgranskning. Inledningsvis har vi begärt en förteckning över leverantörsfakturer för angiven tidsperiod (januari-augusti 2022) från respektive förvaltning. Utifrån denna har totalt 25 leverantörsfakturer per förvaltning granskats utifrån framtagna granskningsprogram. Stickproven har delats upp i ett antal stickprov där inköpet/fakturan inte kan härledas till ett befintligt avtal i erhållna avtalsförteckningar, samt ett antal där inköpet/fakturan kan härledas till ett avtal. Urvalet av leverantörsfakturer har därefter matchats mot erhållna avtalsförteckningar, och har därefter granskats utifrån anpassade granskningsprogram.

3.6.1 Granskning av leverantörsfakturer där avtal saknas

Vid stickprovsgranskningen av fakturer som inte kunnat kopplas till leverantörer i befintliga avtalsförteckningar har totalt 25 fakturer valts ut för granskning, 13 avseende hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt 12 avseende funktionsstödsnämnden. I

samband med stickprovet har en bedömning gjorts om inköpet är att anse som en otillåten direktupphandling eller ej. Resultatet redogörs i nedanstående tabeller. Inom parentes anges det totala antalet granskade fakturor i respektive kontrollpunkt. I samband med stickprovet har granskningen fokuserat på:

- Om avtal finns inom området (med annan leverantör), men inte har använts.
- Om den som genomfört inköpet har behörighet till detta.
- Om dokumentation upprättats i enlighet med LOU och nämndens riktlinjer för direktupphandling.
- Om konkurrensutsättning har genomförts.
- Om det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret överskrider direktupphandlingsgränsen för vald leverantör respektive inom aktuellt område. För perioden 1–31 januari 2022 var direktupphandlingsgränsen 626 284 kronor, från och med 1 februari 2022 är direktupphandlingsgränsen 700 000 kronor.

3.6.1.1 Hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden

Initialt valdes tretton (13) fakturor ut för vidare granskning. Tre av fakturorna avser hyresavtal. Avseende dessa har en kontroll av delegation genomförts för att kontrollera att delegationsordningen följts. I samtliga tre hyresavtal bedöms att attestordningen följts ändamålsenligt. Fördjupad granskning har därefter gjorts av resterande tio fakturor. Antal kontrollpunkter som granskats är totalt 60 stycken.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Avtal finns inom området, men har inte använts	2 (10)	20 %
Den som gjort inköp har behörighet till detta	10 (10)	100 %
Dokumentation upprättats i enlighet med LOU och nämndens riktlinjer för direktupphandling	10 (10)	100 %
Vi har erhållit underlag som tydliggör att konkurrensutsättning har genomförts	8 (10)	80 %
Det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret överskrider direktupphandlingsgränsen, för vald leverantör resp. inom aktuellt område.	1 (10)	20 %

Kommentar

För samtliga granskade fakturor kan vi dels konstatera att den som gjort inköpet har behörighet till detta, dels att dokumentation upprättats i enlighet med LOU och nämndens egna riktlinjer för direktupphandling. I åtta av fallen har konkurrensutsättning genomförts inför inköp. För två av inköpen kan vi konstatera att det finns avtal inom inköpsområdet, men att inköpen gjorts utanför befintliga avtal. Förvaltningen anger att detta är otillåtna direktupphandlingar. I ett fall överstiger det samlade värdet av gjorda inköp direktupphandlingsgränsen.

3.6.1.2 Funktionsstödsnämnden

Initialt valdes tolv (12) fakturor ut för vidare granskning. Tre av fakturorna avser hyresavtal och två avser personlig assistans. Avseende dessa har en kontroll av delegation genomförts för att kontrollera att delegationsordningen följts. I samtliga fem avtal bedöms att attestordningen följts ändamålsenligt. Fördjupad granskning har

därefter gjorts av resterande sju fakturor. Antal kontrollpunkter som granskats är totalt 35 stycken.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Avtal finns inom området, men har inte använts	3 (7)	43 %
Den som gjort inköp har behörighet till detta	7 (7)	100 %
Dokumentation upprättats i enlighet med LOU och förvaltningens riktlinjer för direktupphandling	3 (7)	43 %
Vi har erhållit underlag som tydliggör att konkurrensutsättning har genomförts	3 (7)	43 %
Det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret överskrider direktupphandlingsgränsen, för vald leverantör resp. inom aktuellt område.	0 (7)	0 %

Kommentar

För samtliga granskade fakturor kan vi konstatera att den som gjort inköpet har behörighet till detta. För tre av inköpen kan vi konstatera att det finns avtal inom inköpsområdet, men att inköpen gjorts utanför befintliga avtal. För fyra av inköpen har vi inte erhållit underlag som visar att dokumentation har upprättats i enlighet med LOU och förvaltningens riktlinjer. Ett avser en placering av ungdom på annan ort, ett avser inköp av sängkläder med barnmotiv där vi inte erhållit underlag som tydliggör att man kontrollerat med befintlig avtalad leverantör om de har varan. Ett inköp har vi inte erhållit några underlag. Enligt intervjuade finns inget dokumenterad underlag kopplat till detta inköp. För dessa fyra inköp har vi inte erhållit underlag som visar att konkurrensutsättning genomförts inför inköp. Slutligen konstaterar vi att inget av de granskade inköpen överskrider direktupphandlingsgränsen inom aktuellt område.

3.6.2 Granskning av leverantörsfakturer där avtal finns

Vid stickprovsgranskningen av fakturer där leverantörer finns i erhållna avtalsförteckningar har totalt 25 fakturer granskats. I samband med stickprovsgranskningen har en bedömning gjorts om inköpet genomförts i enlighet med gällande avtal, bland annat avseende priser, avropsförfarande, samt att vara/tjänst omfattas av aktuellt avtal. Resultatet redogörs i nedanstående tabeller. Inom parentes anges det totala antalet granskade fakturer i respektive kontrollpunkt. I samband med stickprovet har granskningen fokuserat på:

- Om befintligt avtal är giltigt
- Om avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU
- Om fakturan är tillräckligt specificerad
- Om köpt vara/tjänst omfattas av avtalet
- Om fakturerat pris överensstämmer med avtalat pris
- Om fakturan har attesterats av rätt person

3.6.2.1 Hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden

I samband med stickprovsgranskningen har tolv (12) fakturer granskats. Antal kontrollpunkter som granskats är totalt 72 stycken.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Är befintligt avtal giltigt vid fakturadatum?	12 (12)	100%
Har avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU?	12 (12)	100%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	12 (12)	100%

Omfattas köpt vara/tjänst av avtalet?	12 (12)	100%
Överensstämmer fakturerat pris med avtalat pris?	12 (12)	100%
Fakturan har attesterats av rätt person?	12 (12)	100%
Samtliga kontrollpunkter	72 (72)	100 %

Kommentar

Efter genomförd stickprovsgranskning kan vi konstatera att samtliga fakturor är specificerade och attesterats av rätt person. Därtill konstaterar vi att samtliga avtal har varit giltiga vid fakturadatum, har föregåtts av upphandling enligt LOU samt att den köpta varan/tjänsten omfattas av avtalet. Slutligen konstaterar vi att fakturerat pris överensstämmer med avtalat pris i samtliga stickprov.

3.6.2.2 Funktionsstödsnämnden

I samband med stickprovsgranskningen har tretton (13) fakturor granskats. Antal kontrollpunkter som granskats är totalt 78 stycken.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Är befintligt avtal giltigt vid fakturadatum?	13 (13)	100 %
Har avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU?	13 (13)	100 %
Är fakturan tillräckligt specificerad?	13 (13)	100 %
Omfattas köpt vara/tjänst av avtalet?	13 (13)	100 %
Överensstämmer fakturerat pris med avtalat pris?	12 (13)	92 %

Fakturan har attesterats av rätt person?	13 (13)	100 %
Samtliga kontrollpunkter	77 (78)	99 %

Kommentar

Efter genomförd stickprovsgranskning kan vi konstatera att samtliga fakturor är specificerade och har attesterats av rätt person. Därtill konstaterar vi att samtliga avtal har varit giltiga vid fakturadatum, har föregåtts av upphandling enligt LOU samt att den köpta varan/tjänsten omfattas av avtalet. Vi har dock noterat att det för en faktura finns en avvikelse avseende fakturerat pris i förhållande till avtalat pris.

3.6.3 Bedömning

Vår stickprovsgranskning visar att det finns en god följsamhet till tecknade avtal inom såväl hälsa-, vård- och omsorgsnämnden som funktionsstödsnämnden. I funktionsstödsnämnden har vi dock noterat en avvikelse avseende fakturerat pris i förhållande till avtalat pris. Då det rör sig om en enstaka avvikelse kan vi inte dra några övergripande slutsatser avseende detta.

Vår stickprovsgranskning visar dock att det i både hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och i funktionsstödsnämnden finns ett flertal avvikelser vad gäller inköp där avtal inte finns med aktuell leverantör.

I vår stickprovsgranskning avseende funktionsstödsnämndens inköp, har vi noterat att det i tre av sju fall har funnits avtal inom området, men att de inte använts utan förvaltningen har vänt sig till annan leverantör. Inköp som sker utanför ramavtal är främst en avtalsrättslig fråga, som kan rendera i att nämnden riskerar att bli skadeståndsskyldig till avtalad leverantör. Om inköpet som sker utanför ramavtal överstiger direktupphandlingsgränsen riskerar detta att utgöra en otillåten direktupphandling. Direktupphandlingsgränsen har dock inte överskridits för granskade leverantörer inom funktionsstödsnämnden. Vi har dock noterat att det i fyra av sju fall

saknas dokumentation avseende genomförda direktupphandlingar, i enlighet med LOU och förvaltningens egna riktlinjer. För dessa direktupphandlingar saknas även underlag som visar att konkurrensutsättning har skett. Detta innebär en risk för att nämnden åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor.

I vår stickprovsgranskning avseende hälsa-, vård- och omsorgsnämndens inköp har vi noterat att det i två av tio fall har funnits avtal inom området, men att de inte använts utan förvaltningen har vänt sig till annan leverantör. Inköp som sker utanför ramavtal är främst en avtalsrättslig fråga, som kan rendera i att nämnden riskerar att bli skadeståndsskyldig till avtalad leverantör. Om inköpet som sker utanför ramavtal överstiger direktupphandlingsgränsen riskerar detta att utgöra en otillåten direktupphandling, vilket då strider mot såväl lagstiftning som de egna riktlinjerna. Inom hälsa-, vård-, och omsorgsnämnden har det sammanlagda värdet för granskade leverantörer överskridit direktupphandlingsgränsen i ett av dessa fall. Vidare har vi noterat att det i två fall saknas underlag som tydliggör att konkurrensutsättning har skett. Detta innebär en risk för att nämnden åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor. Slutligen noterar vi att det i ett fall har genomförts inköp under året som sammanlagt överskrider direktupphandlingsgränsen. Detta indikerar att nämndens rutiner för att följa upp den samlade volymen inte är tillräckliga. Då värdet på de samlade inköpen överskrider direktupphandlingsgränsen är dessa att ses som otillåtna direktupphandlingar.

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden inte har en helt tillräcklig intern kontroll i inköpsverksamheten avseende inköp och ingångna avtal.

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning både vad gäller ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och i de granskade nämnderna vad gäller avtalshantering.

Styrelsen och nämnderna bedöms övergripande säkerställa att ingångna avtal är tillgängliga och förvaras på ett betryggande sätt. Samtliga avtal finns tillgängliga digitalt och är sökbara i olika system/förteckningar. Det saknas en gemensam avtalsdatabas i staden, där samtliga avtal finns registrerade och är sökbara. Även om ingångna avtal visserligen finns tillgängliga för de som gör inköp i respektive förvaltning bedömer vi att det utgör en svårighet för beställarna att hitta avtal, då de inte finns samlade i ett system och de då behöver ha en god kännedom om var olika typer av avtal går att finna. Vår bedömning är därmed att styrelsen och nämnderna inte säkerställt att det finns en komplett och uppdaterad förteckning över ingångna avtal.

Det pågår ett projekt i staden för att upphandla och implementera en gemensam avtalsdatabas, vilket vi bedömer ger goda förutsättningar för att framgent kunna ha en mer samlad bild av de avtal som finns i staden. Det är, enligt vår bedömning viktigt att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig implementering av avtalsdatabasen.

Rutiner för avtalsbevakning finns i samtliga granskade nämnder. Vi bedömer dock att funktionsstödsnämnden och kommunstyrelsen, avseende de förvaltningsspecifika avtalen, bör se över sina rutiner avseende avtalsbevakning. Detta för att säkerställa att ansvaret för avtalsbevakning av specifika avtal inte endast ligger på en funktion.

Granskningen visar att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som stöd i avtalsuppföljningen, som tydliggör hur uppföljningen ska gå till, vem som ansvarar för att genomföra den samt med vilken frekvens. Upphandlingsenheten genomför regelbunden uppföljning av de stadsövergripande avtalen. Det sker dock utifrån de krav och villkor avseende uppföljning som fastställs i respektive avtal, och inte utifrån gemensamt framtagna riktlinjer och rutiner. I de granskade nämnderna uppges avtalsuppföljning vara ett utvecklingsområde, och vi bedömer att det finns behov av att fastställa rutiner för arbetet samt identifiera eventuella behov av systemstöd för detta.

Kontroller och uppföljningar sker i viss utsträckning avseende inköp, upphandling och avtalshantering i de granskade nämnderna, och området fångas även in i nämndernas internkontrollplaner. Det bedöms dock finnas behov av att stärka den interna kontrollen avseende avtals- och leverantörstrohet ytterligare. I samband med att nämnderna tagit fram upphandlingsplaner för år 2022-2023 har en uppföljning av avtalstrohet genomförts, vilket medför att nämnderna har en god uppfattning om hur väl de följer tecknade avtal och var det finns behov av att stärka avtalstroheten. Denna uppföljning är dock inte planerad att genomföras årligen. Det har inte heller framgått av granskningen att detta kommer att ske med regelbundenhet.

Vår stickprovsgranskning visar att det både inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och inom funktionsstödsnämnden finns brister avseende direktupphandlingar. I båda nämnderna har vi noterat att det finns risk att otillåtna direktupphandlingar har genomförts, bland annat mot bakgrund av att det finns avtal med andra leverantörer inom aktuellt område. Inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har vi även noterat att det sammanlagda värdet för inköp under året i ett fall överskrider direktupphandlingsgränsen. Inom funktionsstödsnämnden har vi därtill noterat brister avseende dokumentation av direktupphandlingar, i enlighet med LOU och förvaltningens riktlinjer. I båda nämnderna har vi även noterat att konkurrensutsättning inte skett i samtliga fall.

Vi bedömer dock att det finns en god följsamhet till tecknade avtal inom såväl hälsa-, vård- och omsorgsnämnden som funktionsstödsnämnden.

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, hälsa-, vård och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden att:

- Tillse att rutiner upprättas för avtalsuppföljning, för att säkerställa att det sker på ett strukturerat och systematiskt sätt
- Säkerställa en tillräcklig intern kontroll gällande leverantörstrohet och avtalstrohet.

Kommunstyrelsen rekommenderas därutöver att:

- Säkerställa en ändamålsenlig implementering av en stadsövergripande avtalsdatabas.
- Tillse att rutinen för avtalsbevakning ses över, för att minska risken för sårbarhet vid eventuella personalbortfall.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden rekommenderas därutöver att:

- Säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagar och regelverk

Funktionsstödsnämnden rekommenderas därutöver att:

- Tillse att rutinen för avtalsbevakning ses över, för att minska risken för sårbarhet vid eventuella personalbortfall
- Säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagar och regelverk



Malmö stad
Granskning av inköp och avtal

2022-11-30

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard

Certifierad kommunal revisor

Anna Hammarsten

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.