

Granskning av leverantörskontroller och utbetalningar

Malmö stad

Oktober 2025



















Sammanfattning

PwC har på uppdrag av stadsrevisionen i Malmö stad genomfört en granskning av leverantörskontroller och utbetalningar. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Syftet har även varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämndernas inköpsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden **inte helt** har en tillräcklig intern kontroll och att miljönämnden **inte** har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Utifrån genomförd granskning är även vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har en tillräcklig uppsikt över nämndernas inköps- och upphandlingsverksamhet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. Grönt betyder ja, gult betyder delvis och rött betyder nej.

Revisionsfrågor ¹	KS	ASN	HVON	MN	SEN
1. Finns det tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier?					
2. Finns det en aktuell attestförteckning avseende attest av ekonomiska transaktioner som överensstämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet?					
3. Genomförs tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar?					
4. Sker det en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt (med hänsyn till fastställda riktlinjer och ansvar/roller samt avtalsuppföljning och avtalstrohet)? (Kommunstyrelsen)					

Nedan ges motivering till bedömning per granskningsobjekt.

¹ Förkortningarna står för: KS - kommunstyrelsen; ASN - arbetsmarknads- och socialnämnden; HVON - hälsa-, vård- och omsorgsnämnden; MN - miljönämnden; SEN - servicenämnden.

Kommunstyrelsen

Bedömningen grundar sig på ett antal brister, bland annat rörande ansvar för genomförande av leverantörskontroller samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Genomförda registeranalyser visar på att det förekommer dubletter i leverantörsregistret, vilket kan försvåra uppföljning av inköp och även leda till felaktiga utbetalningar. Därtill sker det inga systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet. Vi vill också göra kommunstyrelsen uppmärksam på att kommunstyrelsen framöver, inom ramen för sin uppsiktsplikt av bland annat inköps- och upphandlingsverksamheten, behöver ta hänsyn till den nya lagstiftningen som gäller från den 1 juli 2025 och tillägget i 6 kap 6 § i kommunallagen med krav på att i intern kontrollarbetet inkludera risker kopplat till fel och oegentligheter.

I granskningen konstaterar vi att kommunstyrelsen, utifrån sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 §, har implementerat ett antal kommunövergripande kontroller av leverantörer som bidrar till att förhindra och upptäcka fusk och bedrägerier. Det finns ett antal framtagna rutiner och riktlinjer som tydliggör att leverantörskontroller ska ske dels i samband med direktupphandling, dels i samband med registrering av en ny leverantör i Malmö stads leverantörsregister. I upprättade rutinbeskrivningar finns även beskrivet vilka kontroller som ska göras och en process för hantering av avvikelser. Tjänsten *Betalkontroll* bedöms utgöra ett bra stöd för leverantörskontroller i samband med att en ny leverantör läggs upp i leverantörsregistret. Registeranalyser för perioden januari-april 2025 visar att inga utbetalningar har skett till leverantörer på Svensk handels varningslista under den granskade perioden.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Bedömningen grundar sig på brister i styrdokument vad gäller ansvar för genomförande av kontroller i samband med upphandling samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Granskningen visar även på att det har funnits brister i nämndens attestbestämmelser. I och med att en ny attestinstruktion fastställdes i juni 2025, konstaterar vi att bestämmelserna har ändrats och det innebär därmed att påtalad risk har hanterats.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Bedömningen grundar sig på avsaknad av bestämmelser i styrdokument kring vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt fastställda rutiner för kontroll av attestbehörigheter. Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens attestbestämmelser och delegationsordning är vidare inte överensstämmande med fullmäktiges attestreglemente.

Miljönämnden

Bedömningen grundar sig på ett antal brister, bland annat avsaknad av bestämmelser i styrdokument kring vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling och att det därtill inte sker några informella kontroller i samband med upphandling. Miljönämndens attestbestämmelser och delegationsordning är inte överensstämmande med fullmäktiges attestreglemente. Det föreligger brister i nämndens behörighetsadministration och det sker inga systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet. Inga beloppsgränser för granskning av leverantörsbetalningar finns fastställda i enlighet med direktiv från stadskontoret. Det finns däremot ett arbetssätt där granskning sker av alla utbetalningar, men det framgår inte av rutindokumentet.

Servicenämnden

Bedömningen grundar sig på avsaknad av bestämmelser i styrdokument kring vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt rutiner för löpande kontroller av befintliga avtalsleverantörer.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **kommunstyrelsen**:

- Se över och revidera kommungemensam *Riktlinje för inköpsverksamheten*, som fastställdes av kommunstyrelsen i januari 2025, utifrån påtalad brist rörande leverantörskontrollernas omfattning och inriktning, i syfte att stärka den interna kontrollen.
- Komplettera Malmö stads *Inköspolicy* och det kommungemensamma rutindokumentet *Leverantörskontroll vid direktupphandling, Malmö stad 2023* med datum för beslut samt information om beslutsinstans och/eller ansvarig för dokumentet.
- Uppmana stadskontoret att en genomgång av det kommungemensamma leverantörsregistret sker på årlig basis, eller oftare, i enlighet med upprättat rutindokument *Internkontroll avseende utbetalningar*. Styrelsen behöver även uppmana stadskontoret att leverantörsregistret gås igenom och rensas från dubletter av leverantörer. Dubbelregistrerade leverantörer är primärt en ordningsfråga för Malmö stad och kan försvåra uppföljning av inköp och även leda till felaktiga utbetalningar.
- Revidera kommunstyrelsens *Riktlinjer för direktupphandling* som gäller för stadskontorets verksamheter och som fastställdes av kommunstyrelsen år 2021. Detta mot bakgrund av att det från 2025 finns kommunövergripande reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten som anger att varje nämnd ska ta fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet. Kommunstyrelsens nuvarande riktlinje är framtagen före de kommunövergripande reviderade riktlinjerna. För att stärka den interna kontrollen rörande kontroll av leverantörer bör styrelsen i samband med revideringen även uppmana stadskontoret att tillse att styrdokumentet kompletteras med beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt hur dessa ska dokumenteras.
- Uppmana att stadskontoret ser över och reviderar den på förvaltningsnivå framtagna rutinen *Inköpsrutin – stadskontoret* som beskriver arbetsgången i inköpsprocessen. För att stärka den interna kontrollen rörande kontroll av leverantörer bör rutindokumentet kompletteras med beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt hur dessa ska dokumenteras.
- Se över behovet av att stadskontoret upprättar en gemensam mall för attestförteckning som ska användas av styrelsen och samtliga nämnder vid sammanställning av beslutade attesträtter. En framtagna mall bidrar till att skapa en bättre intern kontroll och möjlighet till systematiska kontroller av inlagda

attestbehörigheter i ekonomisystemet. För att efterleva fullmäktiges attestreglemente behöver kommunstyrelsen därefter tillse att stadskontoret upprättar kommunstyrelsens attestförteckning i enlighet med denna mall för att skapa en bättre intern kontroll och möjlighet till systematiska kontroller av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet.

- Komplettera *Kommunstyrelsens tillämplighetsanvisningar för attestreglemente för Malmö stad*, som är kommungemensamma för hela Malmö stad, med rutin för systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet. Det bör även framgå vem som ansvarar för de systematiska kontrollerna och hur de ska dokumenteras.
- Tillse att stadskontoret säkerställer att styrande dokument för internkontroll och inköps- och upphandlingsverksamheten i Malmö stad, exempelvis *Riktlinjer för inköpsverksamheten* och *Reglemente för intern kontroll*, tar hänsyn till den nya lagstiftningen i kommunallagen från den 1 juli 2025 rörande att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Styrelsen behöver även tillse att styrelsens uppsiktsplikt beaktar styrelsens ansvar för det samordnande arbetet inom ramen för att förebygga välfärdsbrott och tillägget om intern kontroll.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **samtliga granskade nämnder**:

- Se över och revidera styrande dokument i form av riktlinjer och rutiner för nämndens inköpsverksamhet, vilket bland annat innefattar direktupphandling. Detta mot bakgrund av att det från 2025 finns kommunövergripande reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten som anger att varje nämnd ska ta fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet. Nuvarande styrande dokument är framtagna före de kommunövergripande reviderade riktlinjerna. För att stärka den interna kontrollen rörande kontroll av leverantörer bör nämnden i samband med revideringen även tillse att styrdokumentet kompletteras med beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt hur dessa ska dokumenteras.
- Säkerställa att nämndens attestförteckning upprättas i enlighet med en gemensam mall som behöver tas fram av kommunstyrelsen. Detta i syfte att skapa en bättre intern kontroll och möjlighet till systematiska kontroller av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **hälsa-, vård- och omsorgsnämnden**:

- Se över och revidera attestinstruktion samt delegationsordning för att säkerställa överensstämmelse med fullmäktiges attestreglemente och tillse att dessa kompletteras med rutin för systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **miljönämnden**:

- Se över och revidera nämndens attestinstruktion för att säkerställa överensstämmelse med fullmäktiges attestreglemente. I samband med revidering av attestinstruktionen bör nämnden tillse att dessa kompletteras med rutin för systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet.
- Tillse att alla revideringar som sker i attestinstruktionen efter beslut i nämnden, vilka utförs av miljödirektören i enlighet med bestämmelse i instruktionen, dokumenteras i styrdokumentet för en tydlig spårbarhet.
- Se över rutiner för registrering av attestberättigade i ekonomisystemet för att säkerställa att det sker utifrån skriftliga underlag. Detta i syfte att öka spårbarheten kring beslutade attesträtter. Nämnden bör även undersöka möjligheten till en IT-baserad hantering i behörighetsadministrationen exempelvis genom samarbete och samverkan med andra nämnder i Malmö stad såsom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.
- Säkerställa att arbetet med framtagande av interna kontrollrutiner färdigställs för leverantörsbetalningar inom nämndens verksamheter. Dessa kontrollrutiner bör även tydliggöra ansvarsfördelningen i inköpsprocessen rörande hantering och betalning av leverantörsfakturor. I samband med arbetet behöver nämnden säkerställa att de interna kontrollrutinerna innehåller information om att alla utbetalningar ska granskas av förvaltningen oaktat beloppsgräns.

Innehållsförteckning

1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och revisionsfrågor	8
1.3 Revisionskriterier	9
1.4 Avgränsning	9
1.5 Metod	9
2 Allmän information Malmö stad.....	11
2.1 Organisering kring inköpsverksamhet och redovisning	11
2.2 Allmän information om system och leverantörsfakturor	11
3 Granskningsresultat	12
3.1 Rutiner och leverantörskontroller	12
3.1.1 Iakttagelser	12
3.1.2 Bedömning	22
3.2 Attestförteckning och attestbehörigheter	24
3.2.1 Iakttagelser	24
3.2.2 Bedömning	27
3.3 Kontroll av leverantörsbetalningar	28
3.3.1 Iakttagelser	29
3.3.2 Bedömning	33
3.4 Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten.....	35
3.4.1 Iakttagelser	35
3.4.2 Bedömning	38
4 Samlad bedömning.....	40
4.1 Samlad bedömning för kommunstyrelsen och per nämnd.....	40
4.2 Rekommendationer	41
Bilaga 1: Dokumentförteckning	44
Bilaga 2: Intervjupersoner	46
Bilaga 3: Varningar hos <i>Betalkontroll</i>	47

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Malmö stads nämnder genomför varje år inköp till väsentliga ekonomiska värden och det är av stor vikt att staden har en robust inköpsorganisation med rutiner som säkerställer att korrekta inköp och betalningar genomförs. Stadens omfattande inköpsverksamhet leder till att förvaltningarna måste hantera ett stort antal externa leverantörsfakturor och för att åstadkomma en både säker och effektiv hantering av utbetalningarna krävs en väl fungerande intern kontroll.

Inköp av varor och tjänster utgör en stor del av kommunens totala kostnader och inrymmer månatligen rent volymmässigt en omfattande mängd transaktioner. Risker finns förknippade med inköp och hantering av leverantörsfakturor. I den centrala hanteringen finns risk för att registerhållning och hantering av leverantörsregistret inte alltid fungerar som avsett. Det finns även en risk att nämndernas kontroller inte är tillräckliga eller att bankgiro, plusgiro eller bankkonto för utbetalning inte finns kopplat till leverantör, då denna har överlåtit sin fordran till ett factoringbolag och kontroll sker av fel uppgifter vid utbetalningstillfället. Då ansvaret för inköp, attest och kontering av leverantörsfakturor är decentraliserat finns en ökad risk för att kontroll av inköp och utbetalningar inte i alla delar har en tillfredsställande följsamhet till tecknade avtal. Därtill kan det vara svårt att i alla delar upprätthålla kompetens och enhetlighet i kontrollerna.

Riskerna med en bristande intern kontroll i dessa processer är att kommunen inte följer ingångna avtal, att felaktiga utbetalningar till leverantörer sker samt att bristande rutiner öppnar för oegentligheter. Felaktigheter i redovisningen kan även komma att påverka bedömningen av rättvisande räkenskaper. Arbetet med att minimera dessa risker ställer krav på en både effektiv och säker hantering samt att det finns en fungerande intern kontroll inom området.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Syftet är även att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämndernas inköpsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Finns det tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier?
2. Finns det en aktuell attestförteckning avseende attest av ekonomiska transaktioner som överensstämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet?
3. Genomförs tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar?
4. Sker det en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt (med hänsyn till fastställda riktlinjer och ansvar/roller samt avtalsuppföljning och avtalstrohet)?

Revisionsfråga 1-3 ger underlag till bedömning avseende om kommunstyrelsen och granskade nämnder har en tillräcklig intern kontroll gällande leverantörskontroller och utbetalningar.

Revisionsfråga 4 syftar till att bedöma om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämndernas inköpsverksamhet är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallag (2017:725).
 - 6 kap. 1 § Styrelsens uppgifter och uppsiktsplikt
 - 6 kap. 6 § Nämndernas interna kontroll och ändamålsenlighet
 - 6 kap. 11 § Styrelsens uppföljningsansvar
- Regeringens proposition 2024/25:80: Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Reglemente för intern kontroll Malmö stad KF 20 december 2016 § 303
- Inköspolicy Malmö Stad KF 2018-04-26 § 107
- Riktlinjer inköpsverksamheten KS 2018-04-04 § 132
- Styrdokument - Internkontroll avseende utbetalningar
- Styrdokument - Betalkontroll - Manual för att hantera varningar
- Styrdokument – Ekot Leverantörsreskontra
- Attestreglemente för Malmö stad KF 2019-12-29 § 255
- Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder KF 2024-08-29 § 157

1.4 Avgränsning

Granskningen avser hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden utifrån deras ansvar för varsin gemensam redovisningsenhet som servar övriga nämnder med bland annat leverantörskontroller och leverantörsbetalningar. Granskningen avser även arbetsmarknads- och socialnämnden samt miljönämnden utifrån deras ansvar för att kontrollera utbetalningar.

Granskningen avser även kommunstyrelsen utifrån dess kommunövergripande verksamhetsansvar för ekonomiprocesser och gemensamma styrdokument samt uppsiktsplikt.

1.5 Metod

För att besvara granskningens syfte och revisionsfrågor har dokumentgranskning, dokumentanalyser, registeranalyser med efterföljande stickprov, verifiering av nyckelkontroller samt gruppintervjuer genomförts. Av bilaga 1 framgår en förteckning över de dokument som använts i granskningen.

Intervjuer har skett med de funktioner som redovisas i bilaga 2.

Kvantitativa registeranalyser har genomförts för perioden januari - april 2025. Utifrån ett antal områden har olika sökningar gjorts med hjälp av registeranalys, exempelvis kontroll mot svensk handels varningslista, antal registrerade leverantörer och dubletter av leverantörer i leverantörsregistret, fullständighetskontroll mot huvudbok samt dubbla utbetalningar.

I tabell 1 på nästa sida redogörs för de filer som har legat till grund för analyserna.

Tabell 1. Sammanställning av erhållen data inför genomförd registeranalys.

Erhållen data	Period
Malmö stads gemensamma leverantörsregister	Per 2025-04-30
Samtliga transaktioner i leverantörsreskontra för granskade nämnder*)	2025-01-01 – 2025-04-30
Samtliga huvudbokstransaktioner för granskade nämnder*)	2025-01-01 – 2025-04-30
Balansräkning per granskad nämnd*)	Per 2025-01-01 och 2025-04-30
Dagliga återredovisningsfiler från banken per granskad nämnd*)	2025-01-01 – 2025-04-30
Attestförteckningar per granskad nämnd*)	Senast upprättad
Svensk handels varningslista (inhämtad från Svensk Handel)	Per 2025-05-26

*) Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden

Registeranalyserna har utförts utifrån filer av material tillhandahållet av Malmö stad. Den data vi erhållit från staden har tagits ut från ekonomisystemet Raindance, med undantag av återredovisningsfiler som staden har hämtat från banken samt upprättade attestförteckningar som har inhämtats från respektive granskad nämnd. Uttag av leverantörsregistret omfattar Malmö stads samtliga aktiva leverantörer. De leverantörer som har passivsatts av staden finns inte medtagna i uttagen data.

Utifrån resultatet av registeranalyserna har en kvalitativ validering gjorts genom stickprov och uppföljningar med berörda tjänstepersoner i Malmö stad. Antalet genomförda stickprov har varit:

- Kontroll av 25 leverantörer för att verifiera om de gemensamma redovisningsenheternas rutiner och kontroller av leverantörer är tillräckliga.
- Kontroll av betalning av 25 leverantörsfakturor för att verifiera om de gemensamma redovisningsenheternas samt berörda förvaltningsars kontroll av leverantörsbetalningar är tillräcklig.

Särskilt fokus vid kontroll av utbetalningar har varit leverantörer som överlåtit fordringar till factoringbolag, utlandsbetalningar och utbetalningar till privata konton.

Erhållna filer av material har till delar saknat viss information, vilket i sin tur medfört följande avgränsningar i genomförda registeranalyser och den kvalitativa valideringen med tillhörande stickprov. Resultatet återfinns i avsnitt 3.1.1.4 och i avsnitt 3.2.1.3.

Verifiering av kontrollmoment avseende två nyckelkontroller har genomförts för att säkerställa om leverantörskontroller och kontroller av leverantörsbetalningar genomförs. Dessa nyckelkontroller har omfattat:

- Kontroll av ändringsloggar i leverantörsregistret
- Kontroll av utbetalningsfiler i samband med leverantörsbetalningar

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

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2 Allmän information Malmö stad

2.1 Organisering kring inköpsverksamhet och redovisning

Enligt Malmö stads inköspolicy ligger ansvaret för inköpsverksamheten i Malmö stad hos varje nämnd som utgör egna upphandlande myndigheter. Inköspolicyn gör gällande att organiseringen av inköpsverksamheten behöver anpassas till nämndernas olika förutsättningar.

Inom Stadskontorets centrala upphandlingsenhet finns 35 medarbetare varav 25 av dessa är upphandlare som hanterar upphandlingar av ramavtal för Malmö stad, men även specifika upphandlingar för en viss nämnd. Den centrala upphandlingsenheten, som organisatoriskt tillhör stadskontorets ekonomiavdelning, utgör vidare en stöttande funktion till respektive förvaltnings inköpssamordnare.

I Malmö stad finns tre gemensamma redovisningsenheter som bland annat serverar förvaltningarna i hantering av delar av leverantörsprocessen. De tre gemensamma redovisningsenheterna finns organiserade inom grundskoleförvaltningen, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen respektive serviceförvaltningen. Var och en av de gemensamma redovisningsenheterna serverar ett antal särskilt utsedda förvaltningar. Det innebär att serviceförvaltningen, förutom sin egen förvaltning, även serverar bland annat stadskontoret och miljöförvaltningen. Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen serverar bland annat sin egen förvaltning samt arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Inom varje gemensam redovisningsenhet finns en enhetschef och totalt finns 62 medarbetare fördelade på de gemensamma redovisningsenheterna.

2.2 Allmän information om system och leverantörsfakturor

Malmö stad använder sig av Raindance som ekonomisystem. Raindance (internt benämns det Ekot) har använts av staden sedan 2006 och består av ett antal integrerade moduler. I ekonomisystemet finns ett gemensamt leverantörsregister för alla förvaltningar. Däremot utgör varje nämnd ett så kallat eget företag, vilket innebär att varje nämnd har sin egen resultaträkning, balansräkning och leverantörsreskontra.

I Raindance finns en e-handelsportal som används för vissa typer av inköp. Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare har över 50% av den totala inköpsvolymen som de granskade nämnderna har gjort under perioden januari – april 2025 genomförts via e-handelsportalen.

En stor andel av Malmö stads leverantörsfakturor uppges bestå av digitala fakturor, enligt uppgift cirka 98 %. Leverantörsfakturor som kommer in i form av PDF-filer eller pappersfakturor skickas till den gemensamma redovisningsenheten på hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen för manuell skanning. Dessa leverantörsfakturor hanteras därefter i samma flöde med attester och liknande som digitala leverantörsfakturor.

3 Granskningsresultat

3.1 Rutiner och leverantörskontroller

Revisionsfråga 1: Finns det tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier?

3.1.1 Iakttagelser

I Malmö stads leverantörsregister per 2025-04-30 finns totalt 29 954 aktiva leverantörer upplagda. I leverantörsregistret framgår följande information:

- Leverantörsnummer
- Leverantörsnamn
- Adress och postnummer
- Landskod
- Momsregistreringsnummer
- Uppgift om bankgiro, plusgiro eller bankkonto
- Uppgift om bankgiro eller plusgiro för factoringbolag
- Senaste ändringsdatum och användar-ID för den som gjort ändringen

Under perioden 1 januari – 30 april 2025 uppgår totala leverantörstransaktionerna för kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden till ett belopp om 2 023 mnkr, och sammantaget finns det 192 089 rader i leverantörsreskontran för kommunstyrelsen och de granskade nämnderna.

3.1.1.1 Kommunövergripande styrande och stödjande dokument

Inköspolicy

Kommunens *inköspolicy* syftar till att visa organisatorisk gränsdragning avseende ansvarsfrågan i olika delar av inköpsverksamheten och att beskriva hur staden ska agera i sin inköpsverksamhet. Policyn anger att med inköp avses hela flödet vid anskaffning av varor, tjänster och entreprenader från det att ett inköpsbehov uppstår till det att uppföljning av leverans har skett och ersättning för leverans har reglerats. Enligt policyn ligger ansvaret för inköpsverksamheten i Malmö stad hos varje nämnd som utgör egna upphandlande myndigheter. Nämnderna ansvarar för att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas. Granskningen noterar att det inte framgår när inköspolicyn är upprättad eller beslutad och av vilket politiskt organ.

Reglemente för styrelse och övriga nämnder

Av *Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder*² 2 kap 2 § framgår att kommunstyrelsen bland annat ansvarar för att ta fram kommunens gemensamma styrdokument. Enligt samma paragraf åligger det även ett ansvar för kommunstyrelsen att kommunens löpande

² Antagen av kommunfullmäktige 2024-08-29 § 157, gällande från 1 oktober 2024. Senast reviderat 2025-02-27.

förvaltning sköts på ett lagligt och ekonomiskt sätt samt att upprätthålla en god redovisningssed i kommunen.

Riktlinjer för inköpsverksamheten

Av kommunstyrelsens reviderade *Riktlinjer för inköpsverksamheten*³ framgår att dessa utgör komplement till antagen inköspolicy och innefattar övergripande metodbeskrivningar för hur inköpsverksamheten i Malmö stad ska bedrivas.

Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger enligt riktlinjerna hos varje nämnd och avser samtliga moment i inköpsprocessen. Varje nämnd ska ta fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet. I riktlinjerna finns inköpsprocessens olika delmoment, som bland annat omfattar leverantörskontroll, angivna. Granskningen noterar att riktlinjerna inte innehåller närmare bestämmelser rörande leveranskontrollens omfattning och inriktning.

Metoder finns beskrivna för samordning av inköp, för direktupphandling och för organisering av inköpsverksamhet. Bland annat anges att i de fall stadskontorets upphandlingsfunktion har tecknat ramavtal för stadens räkning och dessa avtal finns registrerade i stadens e-handelssystem ska inköp ske via e-handelssystemet.

Internkontroll avseende utbetalningar

Av rutindokumentet *Internkontroll avseende utbetalningar*⁴ framgår att tjänsten *Betalkontroll*⁵ ska användas vid kontroll av ny leverantör inför direktupphandling. Rutinen gör gällande att fler kontroller sker i samband med ny leverantör än i samband med att utbetalningsfil skapas. Vid ny leverantör sker bland annat kontroll av skuldsaldo och betalningsanmärkningar. Tjänsten *Betalkontroll* beskrivs närmare under revisionsfråga 3 och i bilaga 3 redogörs för de varningar som är aktiverade hos *Betalkontroll*.

Vidare går det att utläsa av rutinen att stadskontorets ekonomiavdelning ansvarar för att leverantörsregistret ”städas” kontinuerligt genom att passivsätta dubbletter. Det framgår även att Stadskontorets ekonomiavdelning tillhandahåller manualer för hantering av leverantörsfakturor.

Leverantörskontroll vid direktupphandling

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av rutindokumentet *Leverantörskontroll vid direktupphandling, Malmö stad 2023*. Det görs gällande att det alltid ska göras en grundkontroll av en tilltänkt leverantör genom att hämta in och värdera de offentliga uppgifter som finns tillgängliga. Av dokumentet går även att utläsa att en utökad kontroll ska göras om grundkontrollen finner anledning till det. En utökad kontroll kan även ske utifrån en riskbedömning av branschen eller en specifik leverantör.

Den grundkontroll som ska genomföras omfattas av följande kontroller:

1. Företagsuppgifter – för att kontrollera leverantörens existens och att namn och andra grundläggande uppgifter stämmer.

³ Beslutad av kommunstyrelsen 2025-01-08.

⁴ Upprättad av Stadskontorets ekonomiavdelning 2024-08-29.

⁵ Betalkontroll är en digital tjänst som analyserar leverantörsbetalningar i realtid och varnar vid potentiella felbetalningar.

2. Skatteregistrering – för att kontrollera att leverantören är godkänd för F-skatt samt att leverantören är registrerad till mervärdesskatt och som arbetsgivare om verksamheten kräver det.
3. Ekonomisk och finansiell ställning – hur omfattande och till vilken nivå denna kontroll ska göras bestäms utifrån den aktuella upphandlingen men vid grundkontroll ska alltid en kontroll ske av obetalda skatter och avgifter samt obetalda leverantörsskulder.

Dokumentet beskriver närmare hur de olika kontrollerna kan genomföras; bland annat genom *Inyett*⁶, Skatteverket och Bolagsverket med tillhörande länkar till olika e-tjänster och webbplatser. Dokumentet omfattar även beskrivning av olika varningssignaler att vara vaksam på. Vidare lämnas rekommendation om att göra en kontroll mot svensk handels varningslista för att kontrollera om leverantören är anmäld för bluffakturor och dylikt. Rutindokumentet omfattar även beskrivningar gällande den utökade kontrollen som inkluderar hänvisning till bland annat Bolagsverkets tjänster, tingsrätten och Transportstyrelsen. Vid intervjuer framkommer att det som beskrivs i rutindokumentet gällande *Inyett* numera har ersatts av *Betalkontroll*⁷.

Granskningen noterar att rutindokumentet inte innehåller några bestämmelser gällande vem som ansvarar för genomförande av kontrollerna samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Vidare noteras att dokumentet är upprättat 2023, men att det inte framgår när dokumentet är beslutat och senast reviderat och av vilket politiskt organ.

Leverantörsreskontra - användarmanual

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av dokumentet *Ekot Leverantörsreskontra*⁸ som utgör en användarmanual för hantering av Malmö stads leverantörsreskontra. Manualen innefattar information och arbetsbeskrivningar avseende bland annat hantering av leverantörsfakturor. Det görs gällande att innan en leverantör registreras ska den kontrolleras via *Inyett*. Av manualen framgår att kontroll av momsregistrering och F-skatt ska göras i samband med upplägg av en leverantör. Granskningen noterar att manualen inte innehåller några bestämmelser gällande vem som ansvarar för genomförande av kontrollerna samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Vidare noteras att dokumentet är senast uppdaterad under 2018 och innefattar inaktuell information avseende beskrivningar om *Inyett* som har ersatts av *Betalkontroll*.

I samband med sakgranskning har vi tagit del av en uppdaterad manual *Ekot Leverantörsreskontra* som är daterad 2024-03-27. Av dokumentet framgår att kontroll av en leverantör ska ske via *Betalkontroll*. Dokumentet innehåller inte några bestämmelser hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas.

3.1.1.2 Information vid intervjuer med gemensamma redovisningsenheterna och stadskontorets ekonomiavdelning rörande leverantörskontroller

De tre gemensamma redovisningsenheterna ansvarar för stadens leverantörsregister och hanteringen av nya leverantörer, där samma rutiner och kontroller tillämpas. Nya leverantörsfakturor skannas och fastnar i en vy i ekonomisystemet Raindance som benämns *Centralen*, där leverantören måste registreras innan fakturan kan vidarebefordras för kontroll och

⁶ Inyett är ett företag som erbjuder en tjänst för automatiska kontroller av betalningar och leverantörer.

⁷ Betalkontroll är en digital tjänst som analyserar leverantörsbetalningar i realtid och varnar vid potentiella felbetalningar.

⁸ Upprättad av systemutvecklingsenheten 2017-09-28, senast uppdaterad 2018-05-15.

attest. Leverantörens uppgifter kontrolleras enligt en användarmanual för leverantörsreskontra som finns framtagen och tillgänglig på stadens intranät. Kontroll av leverantören sker genom en tjänst som köps via *Betalkontroll* som omnämns tidigare i denna rapport. Om *Betalkontroll* inte visar på några avvikelser/varningar, kan leverantören läggas upp i systemet. Om *Betalkontroll* däremot genererar varningsmeddelanden, som när F-skatt saknas, tar medarbetare på en av de gemensamma redovisningsenheterna kontakt med verksamhetens inköpsamordnare och vid behov även stadskontorets ekonomiavdelning. De intervjuade betonar vikten av att alla varningar behöver hanteras skyndsamt för att säkerställa att betalning till leverantören sker i rätt tid. Alla kontroller som utförs sparas enligt uppgift i *Betalkontroll*.

Stadskontorets ekonomiavdelning ansvarar för att lägga till inställningar för e-handelsleverantörer, där specifika tekniska inställningar för kommunikation med leverantören krävs. Ett test av e-handelsleverantören sker innan e-handeln görs tillgänglig för alla beställare. "Passivsatta" leverantörer kräver kontroll via *Betalkontroll* innan leverantören aktiveras på nytt. Om leverantören använder sig av ett factoringbolag sker enligt uppgift kontroll av själva leverantören men inte av factoringbolaget.

Om en leverantörsfakturas innehåll inte överensstämmer med inlagda uppgifter i leverantörsregistret fastnar fakturan i vyn *Centralen*. Enligt uppgift finns ett antal parametrar inlagda i ekonomisystemet som styr när fakturan ska fastna för manuell kontroll. Dessa utgörs av organisationsnummer, betalningsuppgifter och betalningsreferens. Om någon av dessa parametrar på fakturan inte stämmer med uppgifter i leverantörsregistret fastnar fakturan och behöver kontrolleras. Om en leverantör har bytt betalningsuppgifter (bankgiro/postgironummer) måste medarbetare på redovisningsenheterna säkerställa att inga betalningar pågår innan förändring sker. Granskningen noterar att denna rutin inte finns angiven i någon kommungemensam beskrivning.

Leverantörsregistrering rörande upplägg och ändring av leverantörer sker manuellt utan tvåhandsprincipen. Däremot påtalas att det sker kontroll av leverantörer i samband med utbetalningsskedet, vilket utförs av medarbetare på gemensam redovisning och av ansvarig (såsom ekonom, kamrer eller redovisningsansvarig) inom respektive utbetalande verksamhet. Vidare beskrivs att tvåhandsprincipen tillämpas när det gäller utländska leverantörer innebärande att en person registrerar uppgifterna och en annan person kontrollerar uppgifterna. Denna kontroll dokumenteras inte. Behörigheterna i Raindance är uppbyggda utifrån olika roller och behörighetsnivåer, med högre nivåer tilldelade superanvändare och systemansvariga. Behörigheterna varierar mellan de olika gemensamma redovisningsenheterna. Inom serviceförvaltningens redovisningsenhet förekommer färre antal behörighetsnivåer jämfört med hälsa-, vård och omsorgsförvaltningens redovisningsenhet.

Stadskontorets ekonomiavdelning städar leverantörsregistret årligen i enlighet med rutindokumentet *Internkontroll avseende utbetalningar*, med passivsättning av leverantörer som inte fått utbetalningar på 18 månader. Upplägg och ändringar i leverantörsregistret loggas av systemet. Enligt uppgift vid intervjun sker det systematiska kontroller av loggarna. Kontroller utförs dagligen och omfattar nya och ändrade uppgifter i leverantörsregistret. Kontrollerna utförs av Stadskontorets redovisningsenhet. Enligt uppgift dokumenteras kontrollerna.

3.1.1.3 Sammanfattning av iakttagelser rörande styrdokument och intervjuer avseende kommunstyrelse och nämnder

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för direktupphandling men saknar beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling. Det finns en inköpsrutin för stadskontoret framtagna av förvaltningen som innehåller beskrivningar av leverantörskontroller vid direktupphandling. Granskningen noterar däremot att det inte är tydliggjort i inköpsrutinen vilka kontroller som ska göras. Däremot lämnas hänvisning till kommunens ekonomihandbok.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har inte fastställt något styrdokument som berör leverantörskontroller. Däremot finns en rutin för upphandling och avtalsuppföljning, framtagna av förvaltningen, som beskriver krav och kontroller vid egna ramavtal och upphandlingar. Dock saknas bestämmelser om ansvar för genomförande och dokumentation av kontroller. Vid intervjuer framgår att kontroller av leverantörer sker vid egna upphandlingar och att förvaltningen använder tjänsten *Betalkontroll* för kontroll av ramavtalsleverantörer varje månad. Däremot utför förvaltningen inga kontroller vid avrop från avtal tecknade av Skånes kommuner, vilket anges vara en väsentlig brist.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens, miljönämndens samt servicenämndens upprättade rutindokument saknar förvaltningsspecifika bestämmelser med bäring på leverantörskontroller i förvaltningens inköpsprocess inklusive bestämmelser om ansvar och dokumentation av genomförda kontroller. Vid intervjuer framkommer att inga kontroller sker av leverantörer vid upphandling inom miljönämndens verksamhetsområde. Inom hälsa- vård- och omsorgsnämndens respektive servicenämndens verksamheter sker däremot leverantörskontroller i samband med direktupphandlingar samt vid upphandlingar inom serviceförvaltningens avdelning för kommunteknik.

3.1.1.4 Resultat från registeranalyser

Med hjälp av kvantitativa registeranalyser för perioden januari - april 2025 har ett antal sökningar gjorts. Utifrån resultatet har kvalitativa stickprov genomförts för att verifiera mot Malmö stads förklaringar och underlag. I tabell 2 återfinns en sammanställning av resultatet av de sökningar och stickprov som har gjorts.

Tabell 2. Sammanställning av resultatet av utförda sökningar och stickprov.

Utförda sökningar	Iakttagelser	Utfall
Körning mot Svensk handels varningslista	Inga noteringar eller avvikelser föreligger.	
Ogiltiga organisationsnummer i leverantörsregistret	Ej möjligt att registrera organisationsnummer på leverantörer, vilket medför begränsning att göra körningar och kontroller.	
Förtroendevaldas och chefers bolagsengagemang	Ej möjligt att registrera organisationsnummer på leverantörer, vilket medför begränsning att göra körningar och kontroller.	
Dubbletter av leverantörer i leverantörsregistret	Noteringar eller avvikelser föreligger.	

Utförda sökningar	Iakttagelser	Utfall
Användare som har uppdaterat leverantörsregistret	Inga noteringar eller avvikelser föreligger.	
Dubbletter av leverantörstransaktioner	Inga noteringar eller avvikelser föreligger.	
Transaktioner till leverantörer utanför leverantörsregistret	Inga noteringar eller avvikelser föreligger.	
Matchning mellan leverantörsreskontra och huvudbok	Noteringar eller avvikelser föreligger.	

Körning mot Svensk handels varningslista

Med hjälp av en kvantitativ registeranalys har en matchning gjorts mellan leverantörer som finns med i Malmö Stads leverantörsregister och med de leverantörer som återfinns i Svensk Handels varningslista. Varningslistan varnar för så kallade bluffföretag, det vill säga företag med oseriösa försäljningsmetoder och/eller för erbjudanden eller utskick som kan uppfattas som vilseledande. Vid vår matchning mellan Malmö stads leverantörsregister och Svensk Handels varningslista framkom att en leverantör återfanns på varningslistan men vi konstaterar vid registeranalysen att staden inte har gjort något inköp från denna leverantör under granskningsperioden. Vid uppföljning med verksamhetsföreträdare framkommer att senaste städningen av leverantörsregistret har gjorts 2024-02-02 samt att den aktuella leverantören som återfinns på varningslistan tillkom efter senaste städningen då denna lades upp i leverantörsregistret 2024-12-20.

Ogiltiga organisationsnummer i leverantörsregistret samt förtroendevaldas och chefers bolagsengagemang

Som beskrivits tidigare omfattar leverantörsregister bland annat uppgifter avseende leverantörernas momsregistreringsnummer, men *inte leverantörernas organisationsnummer*. Detta görs även gällande i framtagna manual för leverantörsreskontra, där det framgår vilka uppgifter om leverantören som ska registreras. Av manualen framgår att det i fältet för momsregistreringsnummer ska leverantörens momsregistreringsnummer fyllas i, som för svenska leverantörer är SExxxxxxxxx01. Om leverantören inte är momsregistrerad ska endast organisationsnummer eller personnummer fyllas i.

Vid översiktlig analys av leverantörsregistret konstateras att momsregistreringsnummer har fyllts i på olika sätt och med olika format. Exempelvis har personnummer fyllts i med 10 eller 12 siffror, och organisationsnummer har fyllts i både utan och med 01 på slutet. Det medför i sin tur svårigheter att göra en sökning av förekomst av eventuella ogiltiga organisationsnummer. Det medför även svårigheter att göra kontroll av förekomst av förtroendevalda ledamöters och chefers bolagsengagemang. Med anledning av detta har dessa två körningar inte varit möjliga att genomföra inom ramen för granskningen.

Vid uppföljning med verksamhetsföreträdare på stadskontoret framkommer att det är ekonomisystemet som styr vilka uppgifter som ska registreras i leverantörsregistret. Det finns således ingen möjlighet för Malmö stad att registrera organisationsnummer på sina leverantörer. I sakgranskning har framkommit att staden i pågående upphandling av nytt ekonomisystem har kravställt att det ska finnas eget fält för organisationsnummer i leverantörsreskontran. Vi konstaterar att möjligheten att inte kunna registrera organisationsnummer utgör en begränsning för staden att göra körningar och kontroller mot olika register och filer såsom kontroller mot

Infotorg⁹ där endast organisationsnumret (och inte momsregistreringsnumret) finns registrerat. I sakgranskningen har framkommit att det idag saknas en rättslig grund för att göra denna typ av kontroller utifrån GDPR, men att frågan har diskuterats i Malmö stad vid ett antal tillfällen.

Dubbletter av leverantörer i leverantörsregistret

Med hjälp av en kvantitativ registeranalys har en utsökning av dubbletter i leverantörsregistret genomförts. Utsökningen visar på att det finns totalt 2 722 stycken *registreringar* i leverantörsregistret som har samma leverantörsnamn, momsregistreringsnummer, bankgironummer eller postgironummer fördelat enligt följande:

- 1 159 stycken med samma leverantörsnamn,
- 1 315 stycken med samma momsregistreringsnummer,
- 219 stycken med samma bankgironummer och
- 29 stycken med samma postgironummer.

Dubbletter avseende leverantörer som använder sig av factoringbolag, och därmed samma bankgiro-/postgironummer, har uteslutits från resultatet med anledning av rimlig förklaring till att samma betaluppgifter finns registrerade. Vid översiktlig granskning av resultatet av utsökningen konstateras att några av registreringarna omfattar privatpersoner med samma namn men med olika personnummer som då inte utgör en dubblett. Dessa registreringar är få i antalet och påverkar inte resultatet väsentligt. Vid den översiktliga granskningen konstateras vidare att det finns ett antal registreringar av leverantörer som använder sig av factoringbolag, där leverantörerna finns upplagda flera gånger men med olika betaluppgifter. Vid uppföljning med verksamhetsföreträdare framkommer att en av anledningarna till detta är att större bolag agerar factoringbolag till många olika kunder. De behöver då olika nummer för att exempelvis skilja på olika kunder och kundströmmar.

Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen togs 21 kvalitativa stickprov av registreringar av dubbletter som verifierades mot Malmö stads förklaringar. Dessa stickprov har fördelats mellan dubbletter av namn, momsregistreringsnummer samt bankgiro- och postgironummer. Resultatet av dessa uppföljningar återfinns i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Sammanställning av kvalitativa stickprov av registreringar av dubbletter för uppföljning.

Kontroller	Ja	Nej	Totalt
Godtagbar förklaring: Dubbletter av namn	5	6	11
Godtagbar förklaring: Dubbletter av momsregistreringsnummer	3	4	7
Godtagbar förklaring: Dubbletter av bankgironummer	2	0	2
Godtagbar förklaring: Dubbletter av postgironummer	0	1	1
Summa	9	11	21

Av ovan 11 stickprov som redovisas i Nej-kolumnen och som vi inte mottog godtagbar förklaring för utgjorde sex av stickproven felaktiga dubbletter där förvaltningarna enligt gällande riktlinjer inte skulle lagt upp dubbletten utan i stället ändrat betalningsuppgifter på befintlig leverantör.

⁹ Leverantör av affärs-, marknads- och kreditinformation som samlar data från officiella källor om bland annat företag.

Resterande fem av stickproven var rena dubbletter där samtlig information var identisk. Vi har inte mottagit något underlag för att verifiera dessa stickprov utöver nämnda förklaringar, då genomförda kontroller inte sparas. Därav går det inte att följa upp anledning till upplägg.

Användare som har uppdaterat leverantörsregistret

Genom en kvantitativ registeranalys har vi kunnat identifiera användare som har uppdaterat leverantörsregistret under den granskade perioden. Utsökningen visar att totalt 48 personer har gjort ändringar i leverantörsregistret under perioden januari – april 2025.

Behörighet att göra upplägg och ändringar i leverantörsregistret är i regel begränsat till medarbetare på någon av de tre gemensamma redovisningsenheterna samt medarbetare på stadskontorets ekonomiavdelning. Vi har inhämtat förteckningar över vilka dessa medarbetare är och jämfört dessa med de personer som har gjort ändringar i leverantörsregistret under den granskade perioden. Vi noterar att åtta personer som gjort ändringar i leverantörsregistret inte finns med i förteckningarna. Vid uppföljning med stadskontorets ekonomiavdelning framkommer att ingen av personerna arbetar på de gemensamma redovisningsenheterna men sju av dessa är personer med hög behörighet som ska kunna göra ändringar i leverantörsregistret och en person har en administrativ roll som assistent med arbetsuppgifter inom ekonomi. Efter uppföljning och förklaringar från kund anser vi detta inte vara avvikande och bedömer att jämförelsen har genomförts utan avvikelse.

Dubbletter av leverantörstransaktioner

Med hjälp av en kvantitativ registeranalys har en utsökning av dubbletter av leverantörstransaktioner i leverantörsreskontran genomförts. Utsökningen visar på att det föreligger tre möjliga dubbletter av leverantörstransaktioner i leverantörsreskontran som har samma leverantörsnamn, fakturabelopp samt faktura- och förfallodatum. Totalt uppgår dessa leverantörstransaktioner till 282 701 kr. En av dessa dubbletter avser serviceförvaltningen (280 285 kr) och de övriga två avser arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2 416 kr). Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen har den möjliga registreringen av dubbletten avseende serviceförvaltningen verifierats mot Malmö stads förklaringar och underlag. Verifieringen visar på att stickprovet inte utgör en dubblett då ena fakturan makulerats 2025-06-04 till följd av en dubbelfakturerings. Vi har tagit del av fakturor, utdrag ur bokföringen, utdrag från Betalkontroll samt mailkonversation gällande fakturorna för att verifiera detta.

Transaktioner till leverantörer utanför leverantörsregistret

Genom en kvantitativ registeranalys har vi kunnat identifiera leverantörstransaktioner till 17 leverantörer under perioden men där leverantören inte förekommer i leverantörsregistret per 2025-04-30. Av tabell 4 nedan framgår totala beloppet för dessa leverantörstransaktioner fördelat på de granskade nämnderna.

Tabell 4. Sammanställning leverantörstransaktioner per nämnd utanför leverantörsregistret.

Nämnd	Summa leverantörstransaktioner
Kommunstyrelsen	-
Arbetsmarknads- och socialnämnden	1 383 475 kr
Hälsa-, vård och omsorgsnämnden	689 235 kr
Miljönämnden	541 731 kr
Servicenämnden	852 280 kr
Totalt	3 466 721 kr

Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen har 5 av 17 leverantörer verifierats mot Malmö stads förklaringar och underlag. Verifieringen visar på att samtliga transaktioner till dessa leverantörer utanför leverantörsregistret avser leverantörer som har blivit passivsatta. Samtliga

leverantörer har passivsatts tidigare än 2025-04-30 då leverantörsregistret togs ut, vilket förklarar varför leverantörerna inte finns med i registret. Verifiering av kontrollen bedöms således ha skett utan avvikelse.

Matchning mellan leverantörsreskontra och huvudbok

Genom en kvantitativ registeranalys har vi gjort en matchning mellan samtliga transaktioner i leverantörsreskontra mot samtliga leverantörstransaktioner i huvudboken. Analysen syftar till att utföra en fullständighetskontroll mellan leverantörsreskontra och bokföringen i Raintance för att säkerställa att allt överförs korrekt i huvudboken. Resultatet av analysen visar sammantaget på en bra matchning där vi kan konstatera att flertalet leverantörsfakturer är bokförda i huvudboken på ett balanskonto för leverantörsskulder. Mindre differenser har påträffats rörande avvikande belopp mellan leverantörsfakturer i leverantörsreskontra mot bokförda leverantörstransaktioner i huvudboken, uppgående till totalt 1 102 275 kr. Analysen visar även att det föreligger leverantörsfakturer i leverantörsreskontra som inte har kunnat matchas mot huvudboken, totalt uppgår dessa till 56 759 528 kr. Av tabell 5 nedan återfinns resultatet av analysen fördelat på de nämnder som utgör granskningsobjekt i denna granskning.

Tabell 5. Sammanställning av avvikande och omatchade belopp per nämnd i samband med fullständighetskontroll mellan leverantörsreskontra och huvudbok.

Nämnd	Avvikande belopp (differens)	Omatchade belopp (belopp enligt faktura)
Kommunstyrelsen	-	-
Arbetsmarknads- och socialnämnden	0 kr	14 824 017 kr
Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden	668 580 kr	34 101 131 kr
Miljönämnden	-	-
Servicenämnden	433 696 kr	7 834 380 kr
Totalt	1 102 275 kr	56 759 528 kr

Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen har 18 stickprov verifierats mot Malmö stads förklaringar och underlag. Resultatet av dessa uppföljningar återfinns i tabell 6.

Tabell 6. Sammanställning av kvalitativa stickprov avvikande och omatchade belopp per nämnd för uppföljning.

Kontroll	
Arbetsmarknads- och socialnämnden	
Godtagbar kontroll: omatchade belopp	5 stickprov om 1 227 153 kr
Inget avvikande noterat.	-
Hälsa-, vård och omsorgsnämnden	
Godtagbar kontroll: avvikande belopp	4 stickprov om 156 101 kr
Inget avvikande noterat.	-
Godtagbar kontroll: omatchade belopp	3 stickprov om 8 449 579 kr 3 stickprov om 713 861 kr
Tre stickprov registrerade på fel nämnd.	

Kontroll	
Arbetsmarknads- och socialnämnden	
Godtagbar kontroll: omatchade belopp	5 stickprov om 1 227 153 kr
Inget avvikande noterat.	-
Hälsa-, vård och omsorgsnämnden	
Godtagbar kontroll: avvikande belopp	4 stickprov om 156 101 kr
Inget avvikande noterat.	-
Godtagbar kontroll: omatchade belopp	3 stickprov om 8 449 579 kr 3 stickprov om 713 861 kr
Tre stickprov registrerade på fel nämnd.	

Verifieringen visar på att tre stickprov avseende omatchade belopp för hälsa-, vård och omsorgsnämnden har registrerats på fel bolagskod och tillhör egentligen miljönämnden. Dessa stickprov uppgår till en summa om totalt 713 861 kr. Verifiering av kontrollen bedöms således ha skett utan avvikelse.

3.1.1.5 Resultat av genomförda stickprov

Inom ramen för granskningen har 25 stickprovskontroller av leverantörer gjorts för att kontrollera att kontroll av leverantörerna har skett via *Betalkontroll* innan upplägg eller ändring i leverantörsregistret har skett. Dessa stickprov utgör underlag för verifiering om de gemensamma redovisningsenheternas rutiner och kontroller av leverantörer är tillräckliga. Resultatet av genomförda stickprov framkommer i tabell 7 nedan.

Tabell 7. Sammanställning av genomförda stickprov av utförda leverantörskontroller.

Genomförda stickprov	Antal	Sammanfattande kommentar
Godtagbar kontroll av leverantör	25	Inget avvikande noterat.
Ej godtagbar kontroll av leverantör	0	Inget avvikande noterat.
Summa antal stickprov	25 st	Genomfört utan avvikelse.

Av tabellen ovan framkommer att samtliga 25 genomförda stickprov har genomförts utan avvikelse.

3.1.1.5 Verifiering av kontroll: ändringsloggar

Vi har inom ramen för granskningen hämtat in underlag för verifiering avseende den systematiska kontrollen av ändringsloggar. Verifiering av kontrollen skett vid 5 slumpmässigt valda vardagar under perioden januari – april 2025. Kontroll av ändringsloggarna vid dessa tillfällen har omfattat alla ändringar och dokumentationen av utförd kontroll är undertecknade av den medarbetare som gjort kontrollen. Verifiering av kontrollen har således skett utan avvikelse.

3.1.2 Bedömning

Finns det tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier?

Kommunstyrelsen - Delvis.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier. Bedömningen baseras dels på kommunstyrelsens övergripande lednings- och samordningsansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 § och enligt fullmäktiges reglemente rörande kommungemensamma styrdokument. Dels på kommunstyrelsens ansvar för att all verksamhet inom kommunstyrelsens verksamhetsområde bedrivs med en tillräcklig intern kontroll enligt kommunallagen 6 kap 6 §.

Malmö stad har 29 954 registrerade leverantörer per 30:e april 2025 och kommunstyrelsens och de granskade nämndernas inköpsvolym för perioden januari – april 2025 uppgår till 2 023 mnkr, vilket i sin tur innebär en omfattande mängd transaktioner och utbetalningar. Vikten av en fungerande inköpsverksamhet med god intern kontroll är därav väsentlig i inköpsprocessens alla delar. Vi konstaterar att kommunstyrelsen, utifrån sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 §, har implementerat ett antal kommunövergripande kontroller av leverantörer som bidrar till att förhindra och upptäcka fusk och bedrägerier. Det finns ett antal framtagna rutiner och riktlinjer som tydliggör att leverantörskontroller ska ske dels i samband med direktupphandling, dels i samband med registrering av en ny leverantör i Malmö stads leverantörsregister. I upprättade rutinbeskrivningar finns även beskrivet vilka kontroller som ska göras och en process för hantering av avvikelser. Tjänsten *Betalkontroll* bedöms utgöra ett bra stöd för leverantörskontroller i samband med att en ny leverantör läggs upp i leverantörsregistret.

Det föreligger en manuell process kring upplägg och ändringar i leverantörsregistret utan någon tvåpersonersverifiering. Dessa omständigheter kan i sin tur medföra en risk för att medvetna eller omedvetna fel blir registrerade i leverantörsregistret. Däremot sker dagliga kontroller av ändringsloggar i leverantörsregistret. Inom ramen för granskningen har verifiering av stadskontorets kontroll av ändringsloggar skett utan avvikelse, vilket styrker att rutinerna fungerar effektivt och tillförlitligt. Systematiska kontroller av ändringsloggar bedömer vi minska risken för felaktiga registreringar i leverantörsregistret.

Granskningen visar dock på några brister i den interna kontrollen, dels kopplat till styrande och stödjande dokument, dels kopplat till genomförda registeranalyser. Riktlinjer för inköpsverksamheten, som beslutats av kommunstyrelsen i januari 2025, saknar bestämmelser rörande leveranskontrollernas omfattning och inriktning. Ytterligare en brist som noteras är att upprättade rutinbeskrivningar saknar bestämmelser rörande ansvar för genomförande av kontroller samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Rutinen för leverantörskontroll vid direktupphandling är upprättad 2023, och vi ser ett behov av att den revideras för att säkerställa aktualiteten i dokumentet. Framtagen inköspolicy saknar information om när policyn är upprättad och beslutad. Därtill saknar framtagna rutindokument bestämmelser rörande rutiner och kontroller i samband med ändring av betalningsuppgifter på befintlig leverantör i leverantörsregistret.

Registeranalyser för perioden januari-april 2025 visar på dubletter av leverantörer i leverantörsregistret. Dubletter är primärt en ordningsfråga som vi bedömer kan försvåra uppföljning av inköp och leda till felaktiga utbetalningar. Det kan också få till följd att kontroll av

fakturadubletter i leverantörsfakturasystemet inte fungerar som avsett. Hantering av fakturor kräver såväl systemstöd som personal för hantering och attest där varje leverantörsfaktura ska skannas, granskas, beslutsattesteras osv. Dubletter i leverantörsregistret innebär alltså ökade kostnader för fakturahantering. Vidare framgår begränsningar i ekonomisystemet kopplat till registrering av organisationsnummer i leverantörsregistret, vilket vi bedömer påverka stadens förmåga att utföra körningar och kontroller mot externa register, exempelvis Infotorg. Däremot konstateras att inga utbetalningar har skett till leverantörer på Svensk handels varningslista under den granskade perioden. Detta indikerar att vissa delar av kontrollsystemet fungerar som avsett, trots att den senaste städningen av leverantörsregistret gjordes i februari 2024.

Vidare konstaterar vi att kommunstyrelsen, utifrån sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 6 §, har fastställt styrdokument i form av riktlinjer för direktupphandling och rutin för inköp. En brist i den intern kontrollen som noteras är att framtagna rutin och riktlinjer saknar beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling. Därtill är kommunstyrelsens riktlinjer för inköpsverksamheten fastställd 2021 och behöver revideras.

Arbetsmarknads- och socialnämnden samt miljönämnden – Delvis.

Vår bedömning är att arbetsmarknads- och socialnämnden samt miljönämnden delvis har tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier. Bedömningen baseras på respektive nämnds ansvar för att all verksamhet inom respektive nämnds verksamhetsområde bedrivs med en tillräcklig intern kontroll enligt kommunallagen 6 kap 6 §.

Vi konstaterar att arbetsmarknads- och socialnämnden, genom fastställt rutindokument rörande upphandling och avtalsuppföljning som omfattar beskrivning av de leverantörskontroller som ska göras vid upphandling, har etablerat vissa rutiner i inköpsprocessen inom nämndens ansvarsområde. En brist i den intern kontrollen som noteras är att styrdokumentet saknar bestämmelser rörande ansvar för genomförande av kontrollerna samt hur de ska dokumenteras och sparas. Därtill behöver nämndens rutindokument revideras för att säkerställa efterlevnad av kommungemensamma riktlinjer för inköpsverksamheten från 2025.

Vi konstaterar att miljönämnden, genom fastställda inköpsrutiner för avrop och upphandling och rutiner för kontroll av leverantörsfakturor framtagna på förvaltningsnivå, har etablerat vissa rutiner i inköpsprocessen inom nämndens ansvarsområde. En brist i den interna kontrollen som noteras är dock att framtagna rutiner saknar beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling. Därtill behöver nämndens rutindokument revideras för att säkerställa efterlevnad av kommungemensamma riktlinjer för inköpsverksamheten från 2025.

Genomförda registeranalyser för perioden januari-april 2025 med tillhörande verifieringar som specifikt berör arbetsmarknads- och socialnämndens samt miljönämndens verksamheter har genomförts utan avvikelser.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden – Delvis.

Vår bedömning är att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden delvis har tillräckliga rutiner och leverantörskontroller som förhindrar och upptäcker fusk och bedrägerier. Bedömningen baseras på respektive nämnds ansvar för att all verksamhet inom respektive nämnds verksamhetsområde bedrivs med en tillräcklig intern kontroll enligt kommunallagen 6 kap 6 §.

Vi konstaterar att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, genom fastställda riktlinjer för direktupphandling samt rutin för avtalshantering och avtalsuppföljning framtagna på förvaltningsnivå, har etablerat rutiner i inköpsprocessen inom nämndens ansvarsområde. En brist i den intern kontrollen som noteras är att framtagna rutiner och riktlinjer saknar beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling. Därtill behöver nämndens rutindokument revideras för att säkerställa efterlevnad av kommungemensamma riktlinjer för inköpsverksamheten från 2025.

Vi konstaterar att servicenämnden, genom fastställda inköpsrutiner som omfattar bestämmelser rörande upphandling från 2022, har etablerat vissa rutiner i inköpsprocessen inom sitt ansvarsområde. En brist i den interna kontrollen som noteras är dock att framtagna rutiner samt riktlinjer för direktupphandling saknar beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling. Vi konstaterar att de olika avdelningarna inom serviceförvaltningen, och som har ingått i granskningen, utför kontroller vid direktupphandlingar och i samband med ramavtalsupphandlingar. Däremot visar granskningen på att det till delar saknas rutiner för löpande kontroller av befintliga avtalsleverantörer. Därtill behöver nämndens rutindokument revideras för att säkerställa efterlevnad av kommungemensamma riktlinjer för inköpsverksamheten från 2025.

Genomförda registeranalyser för perioden januari-april 2025 med tillhörande verifieringar som specifikt berör hälsa-, vård- och omsorgsnämndens samt servicenämndens verksamheter har genomförts utan avvikelse.

Genomförda stickprovskontroller för verifiering om de gemensamma redovisningsenheternas rutiner och kontroller av leverantörer har genomförts utan avvikelse. Genomförda stickproven bedöms indikera på att de kontroller av utbetalningar som utförs av den gemensamma redovisningsenheten, som organisatoriskt tillhör hälsa-, vård- och omsorgsnämnden respektive servicenämnden, är fungerande och tillförlitliga. De av kommunstyrelsen fastställda rutiner för leverantörskontroller som ska utföras av de gemensamma redovisningsenheterna är väl förankrade och kända inom enheterna.

3.2 Attestförteckning och attestbehörigheter

Revisionsfråga 2: Finns det en aktuell attestförteckning avseende attest av ekonomiska transaktioner som överensstämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet?

3.2.1 Iakttagelser

3.2.1.1 Kommunövergripande styrande dokument

Av *Attestreglemente för Malmö stad*¹⁰ framgår att reglementet gäller för kommunens samtliga ekonomiska händelser. I reglementet definieras attest som att intyga att kontroll har utförts utan avvikelse. Det görs gällande att målsättningen med reglerna för kontroll är att undvika oavsiktliga eller avsiktliga fel för att säkerställa fullständigheten i bokföringsposterna.

¹⁰ Antagen av kommunfullmäktige 2019-12-19 § 255, gällande från 1 april 2020
24 Revisionsrapport Granskning av leverantörskontroller och utbetalningar

Nämnder ansvarar för att detta reglemente och kommunstyrelsens anvisningar följs. Av reglementet framgår att varje nämnd kan utfärda ytterligare tillämpningsanvisningar för sitt verksamhetsområde. Besluts- och behörighetsattestanter samt ersättare för dessa utses av nämnd och beslutade attesträtter ska sammanställs i en attestförteckning. Nämnden ansvarar för att attestförteckningen hålls aktuell. Attestförteckningen ska minst beslutas av nämnden vid ingången av varje ny mandatperiod eller vid större organisatoriska förändringar. Attesträtten kan även begränsas beloppsmässigt. Nämnderna får delegera rätten att utse besluts- och behörighetsattestanter samt rätten att besluta om eventuella kompletterande kontroller till förvaltningschef eller i enlighet med gällande delegationsordning.

Av attestreglementet framgår att det finns tre kontrollnivåer i attesträtten i kommunen, och för leverantörsfakturor utgörs dessa kontrollnivåer av granskningsattest, beslutsattest och behörighetsattest. De olika kontrollmomenten ska utföras i en logisk ordning. Vid beslutsattest ska den som utför kontrollen ha en självständig ställning gentemot den kontrollerade. Den som utför kontrollen får ej kontrollera transaktioner till sig själv eller närstående. Detta innefattar också transaktioner med bolag och föreningar där den anställda eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen. Av *användarmanualen Ekot Leverantörsreskontra* framgår att fakturor ska attesteras två gånger och av två olika användare. Manualen redogör för innebörden av granskningsattest och beslutsattest. Upplägg av attestbehörighet i Raindance sker av respektive förvaltnings ekonomiavdelning.

3.2.1.2 Sammanfattning av iakttagelser rörande styrdokument och intervjuer avseende kommunstyrelse och nämnder

Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden har utfärdat tillämpningsanvisningar i enlighet med kommunfullmäktiges attestreglemente. Nämndernas tillämplighetsanvisningar utgörs av attestinstruktioner och i varje nämnds attestinstruktion lämnas även hänvisning till kommunstyrelsens tillämplighetsanvisningar som beskrivs vara kommungemensamma.

Enligt kommunstyrelsens tillämplighetsanvisningar ska besluts- och behörighetsattestanter utses av nämnd. Granskningen noterar att det är en avvikelse mot fullmäktiges attestreglemente där det framgår att nämnden får delegera beslutanderätten att utse besluts- och behörighetsattestanter till förvaltningschefen i enlighet med gällande delegationsordning. Av hälsa-, vård- och omsorgsnämndens samt miljönämndens attestinstruktioner framgår därtill att nämnderna har delegerat beslutanderätten att utse attestanter vidare till avdelnings- och enhetschefer. Granskningen noterar vidare att arbetsmarknads- och socialnämndens attestinstruktion som gällde fram till juni 2025 innehåller bestämmelser som innebär att förvaltningsdirektör och nämndens ordförande attesterar varandras kostnader som är knutna till den egna personen. I den nya attestinstruktionen som fastställdes i juni 2025 har dessa attestbestämmelser justerats så att detta inte längre är möjligt.

Vid genomförda intervjuer framkommer att rutiner för upplägg och ändring av attestbehörigheter skiljer sig något mellan nämnderna:

- Kommunstyrelsen hanterar attestbehörigheter via ett ärendehanteringssystem eller via information från HR. Arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden hanterar attestbehörigheter via blanketter eller elektroniska formulär som rapporteras till ekonomiansvarig, med godkännande av

överordnad chef. Miljönämnden baserar upplägg och ändringar av attestbehörigheter på muntliga uppgifter från ekonomiansvarig.

- Servicenämnden upprätthåller nämndens attestförteckning i ekonomisystemet medan övriga nämnder upprättar en sidoordnad attestförteckning.
- Servicenämnden utför årligen systematiska stickprovskontroller av upplagda attestbehörigheter i ekonomisystemet, medan övriga nämnder inte genomför några kontroller av attestbehörigheter.

3.2.1.3 Resultat av registeranalys

Med hjälp av kvantitativa registeranalyser för perioden januari - april 2025 har ett antal sökningar gjorts avseende kontroll av registrerade attestbehörigheter i Raintance mot aktuella attestförteckningar. Utifrån resultatet har kvalitativa stickprov genomförts för att verifiera mot Malmö stads förklaringar och underlag.

Överensstämmelse av attestbehörigheter i ekonomisystem

Som framgår av gällande attestreglemente ska beslutade attesträtter sammanställas i en attestförteckning och nämnden ansvarar för att attestförteckningen hålls aktuell. Inom ramen för vårt uppdrag har vi efterfrågat aktuella attestförteckningar från kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden. Vid översiktlig analys av erhållna attestförteckningar noterar granskningen att dessa är upprättade i olika format och mallar. Det medför i sin tur svårigheter att göra en effektiv matchning mot registrerade behörigheter i Raintance. Med anledning av detta har denna körning inte varit möjlig att genomföra inom ramen för granskningen.

Vid uppföljning med verksamhetsföreträdare på stadskontoret framkommer att det inte finns några framtagna mallar eller instruktioner för hur nämndens attestförteckning ska upprättas. Förändringar av beslutsattestanter anges vara vanligt förekommande och att upprätthålla aktuella attestförteckningar utgör, framför allt inom de stora förvaltningarna, ett omfattande administrativt arbete. Upplägg av attestanter i ekonomisystemet ska enligt uppgift ske utifrån ett beslutsunderlag.

Stickprov efterlevnad av stadens attestregler

Med anledning av att en kvantitativ registeranalys ej har varit möjlig att genomföra har vi kompletterat granskningen med stickprov av 25 genomförda köp under perioden januari – april 2025. Detta i syfte att ha underlag för bedömning om attest av leverantörsfakturer har skett i enlighet med beslutade attesträtter. Stickproven har omfattat verifiering av genomförd beslutsattest mot aktuell attestförteckning. Utfallet av denna kontroll framgår av tabell 8 nedan.

Tabell 8. Sammanställning av genomförda stickprov för attestverifiering.

Kontroll	
	Ja
	Nej
Kommentar	
Arbetsmarknads- och socialnämnden	
Korrekt attest av leverantörsfaktura	9
	0
Inget avvikande noterat.	
Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden	
Korrekt attest av leverantörsfaktura	8
	0
Inget avvikande noterat.	
Servicenämnden	
Korrekt attest av leverantörsfaktura	4
	0
Inget avvikande noterat.	
Miljönämnden	
Korrekt attest av leverantörsfaktura	4
	0
Inget avvikande noterat.	
Summa antal stickprov	25
	0
Genomfört utan avvikelse.	

Samtliga 25 stickprovsgranskade inköp har attesterats av ordinarie beslutsattestant alternativt behörig ersättare i enlighet med upprättade attestförteckningar innehållande beslutade attesträtter.

3.2.2 Bedömning

Finns det en aktuell attestförteckning avseende attest av ekonomiska transaktioner som överensstämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet?

Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden - Delvis.

Det finns ett kommunövergripande attestreglemente antaget av kommunfullmäktige som anger att varje nämnd ska sammanställa beslutade attesträtter i en attestförteckning som hålls aktuell. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har fullgjort sin skyldighet enligt kommunfullmäktiges attestreglemente att upprätta en attestförteckning.

Mot bakgrund av att kommunstyrelsens och de granskade nämndernas attestförteckningar har varit upprättade i olika format, har vi inom ramen för granskningen inte kunnat genomföra en effektiv digital matchning av upprättade attestförteckningar mot registrerade behörigheter i ekonomisystemet. Utifrån att det föreligger olika format på upprättade attestförteckningar bedömer vi det vara svårt att få en samlad överblick om inlagda attestbehörigheter är fullständiga och korrekta gentemot beslutade behörigheter och vi konstaterar det vara tidsödande att granska efterlevnaden.

De 25 genomförda stickproven av enskilda leverantörsfakturer visar på att det föreligger överensstämmelse mellan styrelsens och de granskade nämndernas upprättade attestförteckningar och attester i ekonomisystemet.

Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden har utfärdat tillämpningsanvisningar i enlighet med kommunfullmäktiges attestreglemente. Nämndernas tillämplighetsanvisningar utgörs av attestinstruktioner och i varje nämnds attestinstruktion lämnas även hänvisning till kommunstyrelsens tillämplighetsanvisningar som beskrivs vara kommungemensamma. För hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och miljönämnden föreligger diskrepitans mellan fullmäktiges attestreglemente och respektive nämnds attestinstruktion samt delegationsordning rörande rätten att utse besluts- och behörighetsattestanter.

Inom kommunstyrelsens eget verksamhetsområde sker inga systematiska kontroller av att upplagda attestbehörigheter i systemet överensstämmer med aktuell attestförteckning.

Enligt arbetsmarknads- och socialnämndens attestinstruktion som gällde fram till juni 2025 har nämndens ordförande och förvaltningsdirektör rätt att attestera varandras kostnader. Vi bedömer att denna bestämmelse kan undergräva en god förvaltning och skapa risk för bristande objektivitet och transparens. I och med att en ny attestinstruktion fastställdes i juni 2025, konstaterar vi att bestämmelserna rörande attest av kostnader rörande förvaltningsdirektören respektive nämndens ordförande har ändrats och innebär därmed att påtalad risk har hanterats.

Inom hälsa-, vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde sker manuella granskningar av attestbehörigheter men riktlinjer för regelbunden kontroll saknas.

Vi konstaterar att miljönämndens attestinstruktion är upprättad och beslutad 2023. I granskningen har dock framkommit att miljödirektören har reviderat attestinstruktionen de senaste två åren, men det är inget som framgår av styrdokumentet. I granskningen har brister i miljönämndens rutin kring behörighetsadministration och kontroll av attestbehörigheter i systemet noterats. Upplägg och ändringar av attestbehörigheter sker endast utifrån muntliga uppgifter från ekonomiansvarig. Det sker inga systematiska kontroller av att upplagda attestbehörigheter i systemet överensstämmer med aktuell attestförteckning.

3.3 Kontroll av leverantörsbetalningar

Revisionsfråga 3: Genomförs tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar?

3.3.1 lakttagelser

3.3.1.1 Kommunövergripande styrdokument

Nedan redogörs för de kommunövergripande styrdokument vi tagit del av med bäring på kontroller av leverantörsbetalningar i Malmö stads inköpsprocess.

Betalkontroll

Dokumentet *Betalkontroll – manual för att hantera varningar*¹¹, senast uppdaterad februari 2025, utgör en manual med beskrivning av de varningar som finns aktiverade i tjänsten samt en rekommendation hur respektive varning ska hanteras. I bilaga 3 återfinns en sammanställning av de varningar som enligt dokumentet är aktiverade. Dessa varningar omfattar bland annat organisationsnummer som inte stämmer mot angivet bankgiro/postgiro, troliga dubbelbetalningar, avsaknad av F-skatt eller momsregistrering samt varning för bluffföretag.

Av manualen framgår att aktiverade kontroller/varningar hos *Betalkontroll* sker i samband med utbetalningar till leverantör. Manualen påtalar vikten av att alla varningar behöver hanteras och att en kommentar ska läggas in efter varje hantering i syfte att följa upp i efterhand. För varje varning finns det i manualen en beskrivning av hur varningen ska hanteras. För exempelvis varning för dubblett av betalning framgår att kontroll ska ske av om fakturan är betald sedan tidigare. Om det är en dubblett så ska fakturan stoppas hos banken. Granskningen noterar att manualen inte innehåller några bestämmelser gällande vem som ansvarar för genomförande av kontrollerna hos *Betalkontroll* samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas.

Internkontroll avseende utbetalningar

Av rutindokumentet *Internkontroll avseende utbetalningar*¹², upprättad av stadskontorets ekonomiavdelning i augusti 2024, framgår att rutinen avser kontroll av utbetalningar. Syftet med kontrollen är att säkerställa att registrerade uppgifter avseende utbetalningen är korrekt så att utbetalning sker till rätt mottagare och med rätt belopp. Utbetalning ska ske till ett bank- eller plusgiro som tillhör leverantören. Hänvisar leverantören till andra betalvägar, till exempel privata bankkonton, ska utbetalning ske via utbetalningskort. Utbetalningskortet ska vara ställt till företaget och inte till privatpersonen. Om en leverantör saknar F-skatt ska betalning i de flesta fall ske via Malmö stads HR-system så att källskatt och arbetsgivaravgifter blir rätt hanterade.

Rutindokumentet omfattar en beskrivning av de kontrollmoment som finns i betalningsprocessen kopplat till leverantörsbetalningar. Av beskrivningen framgår att kontroll av utbetalningar i utbetalningsjournalen ska omfatta större betalningar (beloppsgräns bestäms av respektive förvaltning), betalningar till bankkontonummer, utländska betalningar, övriga betalningar och utbetalningskort. Utförda kontroller ska enligt rutindokumentet dokumenteras. Av dokumentet framgår att förvaltningarna själva kan lägga till ytterligare kontroller av utbetalningsjournalen utifrån olika aspekter såsom avtalstrohet och lagstiftning för att säkerställa att olika regelverk följs.

Samtidigt som betalfilen skickas till banken görs gällande att en kopia av betalfilen skickas till tjänsten *Betalkontroll*. Efter att betalfilen skickats ska medarbetare logga in i tjänsten och se om eventuella varningar eller avvikelser finns. Alla varningar eller avvikelser ska kontrolleras och

¹¹ Skapad 2024-03-07 av systemutvecklingsenheten, senast uppdaterad 2025-02-27

¹² Upprättad av Stadskontorets ekonomiavdelning 2024-08-29

åtgärdas och det ska också dokumenteras vilka åtgärder som vidtagits. Uppgifter om vidtagna åtgärder sparas i *Betalkontroll* så inga ytterligare rapporter behöver sparas. Rutinen tydliggör att ekonomichefen på respektive förvaltning ansvarar för kontrollerna genomförs och dokumenteras för att möjliggöra uppföljning. Slutligen görs rutindokumentet gällande att det är viktigt att förvaltningarna och de gemensamma redovisningsenheterna tar fram interna kontrollrutiner för att säkerställa att samtliga varningar från *Betalkontroll* kontrolleras och åtgärdas.

Leverantörsreskontra - användarmanual

Användarmanualen *Ekot Leverantörsreskontra* omfattar bland annat information och arbetsbeskrivningar rörande betalningar omfattande schema för skapande av betalningsfil per förvaltning samt beskrivningar av bland annat hur en faktura kan tas bort från betalningsfilen. Vidare framgår vilka kontroller av betalningsfiler som ska göras. Dessa kontroller omfattar kontroll av orimliga belopp och större belopp samt okända samt nya leverantörer. Av manualen framgår att kontroll av betalningsfilen i första hand ska göras av ekonomichef och det görs gällande att det är viktigt att kontrollen utförs av annan användare än den som skickar filen för utbetalning. Som redogjorts för tidigare noterar vi i granskningen att manualen inte innehåller några bestämmelser gällande hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Vi noterar även att dokumentet är senast uppdaterad 2018 och innefattar inaktuell information avseende beskrivningar av *Inyett* som har ersatts av *Betalkontroll*.

I samband med sakgranskning har vi tagit del av en uppdaterad manual *Ekot Leverantörsreskontra* som är daterad 2024-03-27. Av dokumentet framgår att kontroll av en leverantör ska ske via *Betalkontroll*. Dokumentet innehåller inte några bestämmelser hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas.

3.3.1.2 Information vid intervjuer med gemensamma redovisningsenheter rörande kontroll av leverantörsutbetalningar

För varje arbetsdag skickas en utbetalningsfil per förvaltning, med separata filer per förvaltning för utländska betalningar. Medarbetare på de gemensamma redovisningsenheterna utför kontroller av framtagna förslag till utbetalningsfiler i enlighet rutindokumentet *Internkontroll avseende utbetalningar*. Dessa kontroller dokumenteras och sparas i två år. Utbetalningsfiler skickas därefter till respektive förvaltning för ytterligare kontroll. När förvaltningarna har gjort sina kontroller godkänns utbetalningsfilerna i ekonomisystemet och sparas på servern för att hämtas av *TEIS*¹³ för kryptering och bankleverans. Utbetalningsfiler skickas samtidigt till *Betalkontroll* för ytterligare kontroller, enligt bilaga 3. Om varningar uppstår kan betalningen stoppas och betalningsvillkoret på 5 dagar ger tid att stoppa fakturor innan verkställande.

3.3.1.3 Sammanfattning av iakttagelser rörande styrdokument och intervjuer avseende kommunstyrelse och nämnder

Arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård och omsorgsnämnden samt servicenämnden har fastställt styrande och stödjande dokument rörande kontroller av leverantörsbetalningar. Kommunstyrelsen har inte fastställt specifika interna kontrollrutiner för stadskontoret utan hänvisar till den gemensamma redovisningsenheten inom serviceförvaltningen som hanterar kommunstyrelsens utbetalningsfiler. Miljönämnden saknar dokumenterade interna

¹³ TEIS är en integrationsplattform för kommunikation mellan olika system. Plattformen utgör en länk mellan system och applikationer för lokal och extern integration.

kontrollrutiner i enlighet med direktiv från stadskontorets ekonomiavdelning. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder förutom miljönämnden har fastställt beloppsgräns för granskning större utbetalningar i enlighet med rutindokumentet *Intern kontroll avseende utbetalningar*.

3.3.1.4. Resultat av registeranalyser

Med hjälp av kvantitativa registeranalyser för perioden januari - april 2025 har ett antal sökningar gjorts. Utifrån resultatet har kvalitativa stickprov genomförts för att verifiera mot Malmö stads förklaringar och underlag.

Utbetalningar till bankkonton

Standardformat för återredovisningsfiler från banker i bland annat Sverige är CAMT-filer¹⁴. Filer som skickas i detta format kan användas för olika typer av betalningar, som lön och leverantörsbetalningar, och kan skickas direkt till banken istället för via exempelvis Bankgirot. Det innebär i sin tur att innehållet i återredovisningsfilerna är begränsat och saknar bland annat information om betalningar till enskilda bankkonton. Det medför i sin tur svårigheter att göra en sökning av alla utbetalningar som skett direkt till bankkonton. Med anledning av detta har denna körning inte varit möjlig att genomföra inom ramen för granskningen.

Dubbletter av utbetalningar

Med hjälp av en kvantitativ registeranalys har en sökning gjorts för att identifiera potentiella betalningar av samma faktura som skett fler än en gång. Matchning har skett i kombination av leverantörsnamn, referensnummer, fakturabelopp och betaldatum. Endast betalda leverantörsfakturer under den granskade perioden ligger till grund för denna analys, och har baserats på återredovisningsfiler från banken per granskad nämnd (se även avsnitt 1.5). Utsökningen visar på att det saknas referensnummer på ca 33% av alla utbetalningar, vilket motsvarar ca 3 000 utbetalningar. Detta behöver inte innebära att det avser faktiska dubbla utbetalningar.

Vi har inom ramen för granskningen valt att göra 21 kvalitativa stickprov för kontroll om det föreligger dubletter i betalfilerna. Dessa stickprov (omfattande 2-14 dubletter, dvs samma fakturadatum eller betaldatum, per leverantör) har verifierats mot Malmö stads förklaringar och underlag. Underlag kunde inhämtas för 8 av 21 stickprov varav samtliga inte bedöms vara dubletter. Resterande 13 stickprov kunde inte hittas i stadens system och har därför inte heller kunnat verifieras. Anledningen till detta är att betalfilerna från banken, vilken analysen baserats på, saknar detaljerad information som exempelvis verifikationsnummer eller kostnadsställe. Det försvårar i sin tur identifiering av betalningarna.

För att säkerställa den högsta graden av dataintegritet och tillförlitlighet har vi i körningen valt att utgå från bankens betaluppgifter. Om vi inom ramen för granskningen hade använt stadens egna utbetalningsfiler per granskad nämnd hade omfattande valideringstester behövt genomföras för att säkerställa att den data som mottagits från kunden stämmer överens med bankens uppgifter och därmed kan betraktas som tillförlitlig vilket hade varit utanför ramen av granskningen.

¹⁴ CAMT-filer är standardiserade bankmeddelanden inom ISO 20022-systemet och är skrivna i XML-format.

3.3.1.5 Resultat av genomförda stickprov

Inom ramen för granskningen har 25 stickprovskontroller av betalning av leverantörsfakturor gjorts för att kontroll av utbetalningen har skett via *Betalkontroll*. Dessa stickprov utgör även underlag för verifiering om de gemensamma redovisningsenheternas samt berörda förvaltningars kontroller av leverantörsbetalningar är tillräckliga. Särskilt fokus vid kontroll av utbetalningar har varit leverantörer som överlåtit fordringar till factoringbolag, utlandsbetalningar och utbetalningar till privata konton. Resultatet av genomförda stickprov framkommer i tabellerna 9-12 nedan. Av tabellerna framgår att samtliga genomförda stickprov har genomförts utan avvikelse

Utbetalning till factoringbolag

Tabell 9. Sammanställning av genomförda stickprov av utbetalningskontroller till factoringbolag.

Genomförda stickprov factoringbolag	Antal	Sammanfattande kommentar
Godtagbar kontroll av utbetalning till leverantör	6	Inget avvikande noterat.
Ej godtagbar av utbetalning till leverantör	0	Inget avvikande noterat.
Summa antal stickprov	6 st	Genomförts utan avvikelse.

Utlandsbetalningar

Tabell 10. Sammanställning av genomförda stickprov av utbetalningskontroller rörande utlandsbetalningar.

Genomförda stickprov utlandsbetalningar	Antal	Sammanfattande kommentar
Godtagbar kontroll av utbetalning till leverantör	6	Inget avvikande noterat.
Ej godtagbar av utbetalning till leverantör	0	Inget avvikande noterat.
Summa antal stickprov	6 st	Genomförts utan avvikelse.

Utbetalningar till privata konton

Tabell 11. Sammanställning av genomförda stickprov av utbetalningskontroller till privata konton.

Genomförda stickprov privata konton	Antal	Sammanfattande kommentar
Godtagbar kontroll av utbetalning till leverantör	6	Inget avvikande noterat.
Ytterligare kommentarer:		
Ej godtagbar av utbetalning till leverantör	0	
Inget avvikande noterat.		
Ytterligare kommentarer:		
Summa antal stickprov		
6 st		
Genomförts utan avvikelse.		

Utbetalningar till övriga leverantörer med bankgiro eller postgiro

Tabell 12. Sammanställning av genomförda stickprov av utbetalningskontroller övriga leverantörer.

Genomförda stickprov övriga leverantörer	Antal	Sammanfattande kommentar
Godtagbar kontroll av utbetalning till leverantör	7	Inget avvikande noterat.
Ytterligare kommentarer:		
Ej godtagbar av utbetalning till leverantör	0	Inget avvikande noterat.
Ytterligare kommentarer:		
Summa antal stickprov	7 st	Genomförts utan avvikelse.

3.3.1.6 Verifiering av kontroll: bankbehörigheter

Vi har inom ramen för granskningen hämtat in utdrag från kommunstyrelsen och respektive bank avseende upplagda behörigheter på banken. Bankutdragen är uttagna per 2025-06-30 och av denna framgår att totalt 111 personer har behörighet att förbereda filöverföring till banken. Vidare framgår att 77 personer har behörighet att filöverföra två i förening samt att 10 personer har behörighet att filöverföra ensamma. Enligt verksamhetsutövare har dessa 10 personer dock inte möjlighet att redigera filerna, utan endast möjlighet att välja att skicka eller inte skicka filen. Ovannämnda 10 personer ska endast kontrollera att filerna som skickas till banken stämmer överens med ekonomisystemet. Av bankutdragen framgår att ingen person har ensam behörighet att göra manuella utbetalningar från dessa bankkonton. Sammanfattningsvis noterar vi att respektive nämnds inlagda behörigheter avseende leverantörsutbetalningar som sker via fil endast kan ske två i förening, vilket är överensstämmande med erhållen rutinbeskrivning. Kontrollen har således skett utan avvikelse.

3.3.1.7 Verifiering av kontroll: kontroll av utbetalningsfil

Vi har inom ramen för granskningen hämtat in underlag för verifiering avseende den systematiska kontrollen av utbetalningsfilen via *Betalkontroll*. Verifiering av kontrollen skett vid 2 slumpmässigt valda vardagar under perioden januari – april 2025 och har omfattat såväl de kontroller som utförs av de gemensamma redovisningsenheterna som respektive förvaltning. Kontroll av utbetalningsfilerna vid dessa tillfällen har utförts dels av de gemensamma redovisningsenheterna, dels av de granskade förvaltningarna. Underlagen är undertecknade av den medarbetare som gjort kontroller. Verifiering av kontrollen har således skett utan avvikelse.

3.3.2 Bedömning

Genomförs tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar?

Kommunstyrelsen - Ja.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak genomför tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar. Bedömningen baseras dels på kommunstyrelsens övergripande lednings- och samordningsansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 § och enligt fullmäktiges reglemente rörande kommungemensamma styrdokument. Dels på kommunstyrelsens ansvar för att all verksamhet inom kommunstyrelsens verksamhetsområde bedrivs med en tillräcklig intern kontroll enligt kommunallagen 6 kap 6 §.

Som redogjorts för i bedömningen av revisionsfråga 1 är en fungerande inköpsverksamhet med god intern kontroll väsentlig i inköpsprocessens alla delar av stor vikt. Vi konstaterar att

kommunstyrelsen, utifrån sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 §, har implementerat ett antal kommunövergripande kontroller av leverantörsbetalningar som bidrar till att förhindra risk för felaktiga utbetalningar. Det finns en rutin och ett antal manualer framtagna som tydliggör vilka kontroller som ska göras i samband med utbetalningar och en process för hantering av avvikelser. Tjänsten Betalkontroll bedöms utgöra ett bra stöd för kontroller av utbetalningar i samband med att utbetalningsfiler skickas till banken.

Registeranalyser för perioden januari-april 2025 och de verifieringar som har varit möjliga att genomföra visar på att det inte föreligger några dubletter av utbetalningar. Det standardiserade formatet på betalfiler begränsar dock Malmö stads möjlighet att söka ut underlag till samtliga av våra valda stickprov, varvid vi inte har tillräckliga underlag för att bedöma om det föreligger några dubbla utbetalningar. Kontroll av bankbehörigheter till kommunstyrelsens respektive de granskade nämndernas bank från juni 2025 bekräftar att filöverföringar sker två personer i förening, vilket stärker säkerheten i utbetalningsrutinen.

Det finns på förvaltningsnivå ett framtaget dokument som omfattar interna kontrollrutiner av utbetalningsjournaler i enlighet med rutindokument avseende utbetalningar framtagen av stadskontorets ekonomiavdelning och som gäller för alla förvaltningar. Vi konstaterar därmed att kommunstyrelsen lever upp till sitt ansvar rörande sitt eget verksamhetsområde enligt kommunallagen 6 kap 6 §.

Arbetsmarknads- och socialnämnden – Ja.

Vår bedömning är att arbetsmarknads- och socialnämnden genomför tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar. Nämnden har för sina verksamheter fastställt interna kontrollrutiner rörande kontroller av leverantörsbetalningar i enlighet med rutindokument avseende utbetalningar framtagen av stadskontorets ekonomiavdelning och som gäller för alla förvaltningar. Genomförda registeranalyser för perioden januari-april 2025 och de efterföljande verifieringar som har varit möjliga att genomföra har utförts utan avvikelse.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden – Ja.

Vår bedömning är att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt servicenämnden genomför tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar för att förhindra felaktiga utbetalningar. Inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen respektive serviceförvaltningen finns framtagna dokument som omfattar interna kontrollrutiner av leverantörsbetalningar i enlighet med rutindokument avseende utbetalningar framtagen av stadskontorets ekonomiavdelning och som gäller för alla förvaltningar. Genomförda registeranalyser för perioden januari-april 2025 och de efterföljande verifieringar som har varit möjliga att genomföra har utförts utan avvikelse.

Genomförda stickprovskontroller för verifiering om de gemensamma redovisningsenheternas kontroll av leverantörsbetalningar är tillräcklig har genomförts utan avvikelse. Vi bedömer det indikera på att de kontroller av utbetalningar som utförs av den gemensamma redovisningsenheten, som organisatoriskt tillhör hälsa-, vård- och omsorgsnämnden respektive servicenämnden, är fungerande och tillförlitliga. De av kommunstyrelsen fastställda rutiner för leverantörsutbetalningar som ska utföras av de gemensamma redovisningsenheterna är väl förankrade och kända inom enheterna.

Vår bedömning är att miljönämnden inte genomför tillräckliga kontroller av leverantörsbetalningar som förhindrar felaktiga utbetalningar. Inom ramen för granskningen har ett antal brister noterats rörande miljönämnden. Dessa brister omfattar bland annat avsaknad av framtagna interna kontrollrutiner för leverantörsbetalningar och att beloppsgräns för kontroll av större betalningar inte fastställts. Det finns däremot en rutin där granskning sker av alla utbetalningar, men det framgår inte av rutindokumentet. Genomförda registeranalyser för perioden januari-april 2025 och de efterföljande verifieringar som har varit möjliga att genomföra har utförts utan avvikelse.

3.4 Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten

Revisionsfråga 4: Sker det en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt (med hänsyn till fastställda riktlinjer och ansvar/roller samt avtalsuppföljning och avtalstrohet)?

3.4.1 Iakttagelser

3.4.1.1 Fastställda styrdokument för inköps- och upphandlingsverksamhet och intern kontroll

Kommunstyrelsens ansvar för inköpsverksamheten enligt reglemente och inköbspolicy

Av *Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder*¹⁵ 2 kap 2 § framgår att kommunstyrelsen inom sitt ansvarsområde ska leda, samordna och *ha uppsikt* över den kommunala verksamheten vad gäller kommunens gemensamma angelägenheter, uppdrag, arbetssätt och processer. Styrelsen ska även ansvara för att ta fram kommunens gemensamma styrdokument samt ansvara för kommunens strategiska inköpsverksamhet. Av Malmö stads inköbspolicy framgår att i kommunstyrelsens ansvar ligger ett särskilt åtagande att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på kommunövergripande nivå, vilket även innefattar ett övergripande samordningsansvar. Inom ramen för styrelsens samordningsansvar ligger att tillse att kommunövergripande avtal upphandlas och hanteras enligt fastställda riktlinjer och att avtalens innebörd förankras och sprids i organisationen. Styrelsen ansvarar även för att, vid ett tydligt preciserat behov, operativt stödja nämnder och bolag i upphandlingsprocesser och enskilda ärenden.

Riktlinjer för inköpsverksamheten

Av kommunstyrelsens reviderade *Riktlinjer för inköpsverksamheten* går det att utläsa att varje nämnd ska ta fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet. Riktlinjerna preciserar vad de interna riktlinjerna ska innehålla gällande utbildningskrav och särskilda krav på beställarbehörighet/certifiering. I riktlinjerna finns metoder beskrivna för samordning av inköp, för direktupphandling, för hållbara inköp, för organisering av inköpsverksamhet samt för rapportering, samverkan och dialog. Bland annat anges att i de fall stadskontorets

¹⁵ Antagen av kommunfullmäktige 2024-08-29 § 157, gäller från 2024-10-01, senast reviderad 2025-02-27.

upphandlingsfunktion har tecknat ramavtal för stadens räkning och dessa avtal finns registrerade i stadens e-handelssystem ska inköp ske via e-handelssystemet.

Reglemente för intern kontroll

Av *Reglemente för intern kontroll i Malmö stad*¹⁶ framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. Enligt reglementet innebär det att styrelsen ansvarar för att organisera arbetet med intern kontroll och att bistå nämnder och bolagsstyrelser med metodstöd och övrigt stöd till utveckling samt att genom sin förvaltning fastställa kommungemensamma anvisningar. Av reglementet går även att utläsa att kommunstyrelsen ska utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och vid behov initiera förbättringar. Utvärderingen ska ske utifrån nämndernas och bolagsstyrelsernas rapportering.

Nämnderna har enligt fastställt reglemente för intern kontroll 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. Varje nämnd ska årligen, utifrån dokumenterade riskanalyser, besluta om en internkontrollplan. Därtill ska varje nämnd göra en uppföljning av sitt arbete med intern kontroll som rapporteras till kommunstyrelsen. Av reglementet för intern kontroll framgår även det ansvar för intern kontroll som är ålagt såväl förvaltningsdirektörer som verksamhetsansvariga chefer och övriga medarbetare.

Handbok för intern kontroll

Dokumentet *Intern kontroll i Malmö stad – En handbok, version 3*¹⁷ syftar till att guida nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag i Malmö stad i det praktiska arbetet med intern kontroll. Handboken omfattar definition och beskrivning av intern kontroll, ansvar och roller i internkontrollarbetet på såväl politisk nivå som på förvaltningsnivå. Handboken omfattar även beskrivning av processen för styrning och uppföljning av intern kontroll från riskanalys till uppföljning och rapportering. Handboken omfattar även metodstöd för genomförande av riskanalyser, gemensamma granskningsområden och kommunövergripande årsplanering för arbetet med intern kontroll.

Handboken omfattar inga specifika bestämmelser gällande leverantörskontroller eller kontroller med bäring på fusk och oegentligheter. Däremot framgår att de gemensamma granskningsområdena ska rikta sig till samtliga eller flera av kommunens nämnder eller bolag. De gemensamma granskningsområdena ska enligt handboken ingå i de aktuella nämndernas och bolagens internkontrollplaner och ska avse kommungemensamma processer eller gemensamma frågor av strategisk betydelse. Förslag till kommungemensamma granskningarna tas fram av en arbetsgrupp där Stadskontoret leder och samordnar detta arbete.

Handlingsplan avseende välfärdsbrott

Kommunstyrelsen beslutade år 2020 om en gemensam handlingsplan *Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden*. Handlingsplanen syftar till att förebygga, upptäcka och åtgärda brott och oegentligheter. Arbetet kan till exempel handla om att säkerställa att rätt stöd, bistånd, bidrag eller avtal går till rätt person, förening eller företag. Inom olika

¹⁶ Antagen av kommunfullmäktige 2016-12-20 § 303

¹⁷ Version 1 beslutad av stadsdirektör hösten 2015, version 3 reviderad oktober 2020.

verksamheter kan arbetet se olika ut. Åtgärder kan vara i form av utökade kontroller och uppföljningar, att utveckla metoder och arbetssätt eller utbildningar.

3.4.1.2 Kommunstyrelsens uppföljning och bedömning av intern kontroll år 2024

Kommunstyrelsen beslutade i april 2025 om uppföljning av den interna kontrollen för år 2024¹⁸. Av beslutet framgår att kommunstyrelsen gör bedömningen att godkänna Stadskontorets rapport avseende intern kontroll samt att uppmana nämnder och helägda bolag att:

- i relevanta delar, utifrån gjorda självskattningar, utveckla det egna arbetet med intern kontroll
- i relevanta delar och erforderlig omfattning bedriva fortsatt utvecklingsarbete inom respektive område som omfattas av de gemensamma granskningsområdena.

Vidare lyfter kommunstyrelsen särskilt fram i beslutet att Stadskontoret bedömer att Malmö stad bör skapa *en funktion med nödvändig expertkompetens för att möta nämndernas behov och önskemål om ökat stöd i samband med upphandlingar och leveranskontroller* i takt med den alltmer omfattande digitaliseringen. Kommunfullmäktige beslutade 2025-05-22 § 99 om att godkänna stadskontorets rapport avseende uppföljning av den interna kontrollen år 2024.

3.4.1.3 Förändringsarbete avseende inköpsverksamheten under 2025

Som redogjorts för i revisionsfråga 1 har kommunstyrelsen i januari 2025 beslutat om reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten. Enligt dessa riktlinjer ska varje nämnd ta fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet. Verksamhetsföreträdare från stadskontoret anger att syftet med nämndspecifika riktlinjer för inköpsverksamheten är att nämnderna ska arbeta med styrning av sin inköpsverksamhet och tydliggöra ansvaret för avtalstrohet. Mot bakgrund av det finnas minst 5 000 personer inom Malmö stad som kan göra inköp, föreligger ett behov av att arbeta med inköpsverksamheten utifrån ett övergripande perspektiv. Riktlinjerna beslutades av kommunstyrelsen i januari 2025 och vid intervjuer med verksamhetsföreträdare beskrivs att arbete pågår med framtagande av nämndspecifika riktlinjer¹⁹. Av intervjusvar framkommer att det inte finns någon deadline för när nämnderna senast ska anta nämndspecifika riktlinjer.

Som en del i arbetet med stadens inköpsverksamhet beskrivs även att det har tagits fram ett utbildningspaket kring inköp som ska genomföras av medarbetare som arbetar med upphandlingar och som är beställare. I flera intervjuer med verksamhetsföreträdare påtalas att det pågår ett förändringsarbete inom förvaltningarna där samtliga beställare och upphandlare ska gå den framtagna utbildningen och klara ett kunskapstest för att bli certifierad beställare. Endast medarbetare som är certifierade ska framåt ha behörighet att göra upphandlingar och avrop från ramavtal. Enligt uppgift har staden även upphandlat ett gemensamt upphandlings- och avtalssystem, *Kommers*. Systemet kommer att användas av stadens samtliga nämnder och i princip alla helägda bolag. Enligt uppgift kommer implementering och driftsättning vara helt klar under hösten 2025. Ett syfte med ett gemensamt system för upphandling och avtal anges vara att underlätta för direktupphandlingar och för att ha kontroll över samtliga ingångna avtal.

¹⁸ Beslutat av kommunstyrelsen 2025-04-02 § 139

¹⁹ Beslutad av kommunstyrelsen 2025-01-08 § 16

3.4.1.4 lakttagelser vid intervjuer avseende avtalsuppföljning och avtalstrohet

Vid intervju med verksamhetsföreträdare från stadskontoret beskrivs att stadskontoret ansvarar för samtliga ramavtal som Malmö stad har ingått. Det finns avtalscontrollers på den centrala upphandlingsenheten (som organisatoriskt tillhör stadskontorets ekonomiavdelning) som ansvarar för hela processen inklusive avtalsuppföljning. Däremot framhålls att uppföljning på leveransnivå utifrån ingångna ramavtalen ligger på beställarens ansvar, då det är respektive förvaltning som har insyn och kunskap om vad som har avropats utifrån ramavtalen.

Stadskontoret arbetar med att få en överblick kring tendenser och påtalar vikten av att eventuella problem med en leverantör i verksamheterna eskaleras till stadskontoret. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens inköpsenhet framhålls som ett bra exempel på hur förvaltningarna arbetar med avtalsuppföljning. Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen finns bland annat en inköpschef som har den strategiska överblicken och en controller som ansvarar för avtalsuppföljning.

Från stadskontoret anges att det årligen fastställs tre kommungemensamma områden som ska kontrolleras av alla nämnder inom ramen för nämndernas arbete med intern kontroll. Enligt uppgift omfattar dessa valda områden ofta stadens inköpsverksamhet. Av kommunstyrelsens internkontrollplan för 2025 framgår att dessa områden är bristande serviceskyldighet, bisysslor och välfärdsbrottslighet.

Av kommunfullmäktiges beslut i september 2020²⁰ framgår att varje nämnd har fått i uppdrag att till kommunstyrelsen årligen bland annat redovisa aktuell inköpsstatistik och planerade upphandlingar över tröskelvärde. Av intervjusvar anges att redovisningen av de upphandlingar som planeras att genomföras ska omfatta de kommande två åren och nämndernas årliga redovisning ska lämnas i en upphandlingsplan. Utifrån nämndernas upphandlingsplaner upprättas en sammanställd rapport, som utgör underlag för att kartlägga eventuella områden där särskilt fokus behöver läggas. Ett sådant område kan exempelvis vara kring samordning inom Malmö stad. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av den sammanställda rapporten *Upphandlingsplan för Malmö stad 2025-2026*²¹, upprättad av upphandlingsenheten inom stadskontorets ekonomiavdelning i maj 2025 och godkänd av kommunstyrelsen i juni 2025.

3.4.2 Bedömning

Sker det en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt (med hänsyn till fastställda riktlinjer och ansvar/roller samt avtalsuppföljning och avtalstrohet)?

Kommunstyrelsen - Delvis.

Vår bedömning baseras på att kommunstyrelsen, utifrån sin uppsiktsplikt i kommunallagen 6 kap 6 §, har upprättat en organisation för den interna kontrollen genom regler och anvisningar. Vi ser ett behov av att styrande dokument för intern kontroll uppdateras då dessa är framtagna för några år sedan. Granskningen påvisar att styrelsen årligen tar del av en sammanställd upphandlingsplan

²⁰ Kommunfullmäktiges beslut 2020-09-24 §197

²¹ Godkänd av kommunstyrelsen 2025-06-04 § 208

som omfattar samtliga nämnder. Kommunstyrelsen har också själva under år 2025 i särskilt beslut, kopplat till den interna kontrollen, lyft fram att styrelsen bör skapa en funktion med nödvändig expertkompetens för att möta nämndernas behov och önskemål om ökat stöd i samband med upphandlingar och leveranskontroller i takt med den alltmer omfattande digitaliseringen. Kommunstyrelsen har även i början av år 2025 beslutat om reviderade kommunövergripande riktlinjer för inköpsverksamheten. Vi gör bedömningen att när nämnderna har färdigställt sitt arbete med att ta fram nämndspecifika riktlinjer för inköps- och upphandlingsverksamheten kommer kommunstyrelsen ha ytterligare verktyg för att förstärka och utöva sin uppsiktslikt inom området.

Vi ser att kommunstyrelsen i sin uppsiktsplikt av bland annat inköps- och upphandlingsverksamheten behöver ta hänsyn till den nya lagstiftningen som gäller från den 1 juli 2025 och tillägget i 6 kap 6 § i kommunallagen, med krav på att i intern kontrollarbetet inkludera risker kopplat till fel och oegentligheter. Av 6 § framgår: ”Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. *De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.*”²²

Såväl SKR som Ekobrottsmyndigheten lyfter här fram vikten av kontroller inom just inköp och upphandlingsverksamheten. Ansvaret för att arbeta med dessa risker ligger utifrån lagstiftningen även fortsatt på nämnderna, men styrelsens samordnande arbete inom ramen för att förebygga välfärdsbrott blir viktigt. Styrelsen behöver också säkerställa att årshjulet för styrelsens uppsiktsplikt inkluderar en utvärdering av tillägget avseende intern kontroll. Malmö stad, som var en av remissinstanserna i samband med att förslaget gick ut på remiss, skriver i sitt remissvar att staden ser förslaget som ett viktigt led i att vidga den interna kontrollen från ett strikt ekonomiskt perspektiv till allmän riskbedömning i en bredare kontext inom området intern kontroll.²³

När lagstiftaren ställer krav på fler preventiva åtgärder för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten vet vi dessutom av erfarenhet att detta har en avskräckande effekt på potentiella gärningsmän med brottsligt uppsåt kopplat till verksamheterna.

²² Kommunallag (2017:725)

²³ Regeringens proposition 2024/25:80 Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner

4 Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av stadsrevisionen i Malmö stad genomfört en granskning av leverantörskontroller och utbetalningar. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Syftet har även varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämndernas inköpsverksamhet.

4.1 Samlad bedömning för kommunstyrelsen och per nämnd

De samlade bedömningarna för respektive granskningsobjekt redogörs för nedan.

Kommunstyrelsen

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och att kommunstyrelsen inte helt har en tillräcklig uppsikt över nämndernas inköpsverksamhet. Bedömningen grundar sig på ett antal brister, bland annat rörande ansvar för genomförande av leverantörskontroller samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Genomförda registeranalyser visar på att det förekommer dubletter i leverantörsregistret, vilket kan försvåra uppföljning av inköp och även leda till felaktiga utbetalningar. Därtill sker det inga systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet. Vi vill också göra kommunstyrelsen uppmärksam på att kommunstyrelsen framöver, inom ramen för sin uppsiktsplikt av bland annat inköps- och upphandlingsverksamheten, behöver ta hänsyn till den nya lagstiftningen som gäller från den 1 juli 2025 och tillägget i 6 kap 6 § i kommunallagen med krav på att i intern kontrollarbetet inkludera risker kopplat till fel och oegentligheter.

I granskningen konstaterar vi att kommunstyrelsen, utifrån sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 §, har implementerat ett antal kommunövergripande kontroller av leverantörer som bidrar till att förhindra och upptäcka fusk och bedrägerier. Det finns ett antal framtagna rutiner och riktlinjer som tydliggör att leverantörskontroller ska ske dels i samband med direktupphandling, dels i samband med registrering av en ny leverantör i Malmö stads leverantörsregister. I upprättade rutinbeskrivningar finns även beskrivet vilka kontroller som ska göras och en process för hantering av avvikelser. Tjänsten *Betalkontroll* bedöms utgöra ett bra stöd för leverantörskontroller i samband med att en ny leverantör läggs upp i leverantörsregistret. Registeranalyser för perioden januari-april 2025 visar att inga utbetalningar har skett till leverantörer på Svensk handels varningslista under den granskade perioden.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att arbetsmarknads- och socialnämnden inte helt har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Bedömningen grundar sig på brister i styrdokument vad gäller ansvar för genomförande av kontroller i samband med upphandling samt hur kontrollerna ska dokumenteras och sparas. Granskningen visar även på att det har funnits brister i nämndens attestbestämmelser. I och med att en ny attestinstruktion fastställdes i juni 2025, konstaterar vi att bestämmelserna har ändrats och det innebär därmed att påtalad risk har hanterats.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden inte helt har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Bedömningen grundar sig på avsaknad av bestämmelser i styrdokument kring vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt fastställda rutiner för kontroll av attestbehörigheter. Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens attestbestämmelser och delegationsordning är vidare inte överensstämmande med fullmäktiges attestreglemente.

Miljönämnden

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljönämnden inte har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Bedömningen grundar sig på ett antal brister, bland annat avsaknad av bestämmelser i styrdokument kring vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling och att det därtill inte sker några informella kontroller i samband med upphandling. Miljönämndens attestbestämmelser och delegationsordning är inte överensstämmande med fullmäktiges attestreglemente. Det föreligger brister i nämndens behörighetsadministration och det sker inga systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet. Inga beloppsgränser för granskning av leverantörsbetalningar finns fastställda i enlighet med direktiv från stadskontoret. Det finns däremot ett arbetssätt där granskning sker av alla utbetalningar, men det framgår inte av rutindokumentet.

Servicenämnden

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att servicenämnden inte helt har en tillräcklig intern kontroll vad gäller leverantörskontroller och utbetalningar. Bedömningen grundar sig på avsaknad av bestämmelser i styrdokument kring vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt rutiner för löpande kontroller av befintliga avtalsleverantörer.

4.2 Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **kommunstyrelsen**:

- Se över och revidera kommungemensam *Riktlinje för inköpsverksamheten*, som fastställdes av kommunstyrelsen i januari 2025, utifrån påtalad brist rörande leveranskontrollernas omfattning och inriktning, i syfte att stärka den interna kontrollen.
- Komplettera Malmö stads *Inköspolicy* och det kommungemensamma rutindokumentet *Leverantörskontroll vid direktupphandling, Malmö stad 2023* med datum för beslut samt information om beslutsinstans och/eller ansvarig för dokumentet.
- Uppmana stadskontoret att en genomgång av det kommungemensamma leverantörsregistret sker på årlig basis, eller oftare, i enlighet med upprättat rutindokument *Internkontroll avseende utbetalningar*. Styrelsen behöver även uppmana stadskontoret att leverantörsregistret gås igenom och rensas från dubletter av leverantörer. Dubbelregistrerade leverantörer är primärt en ordningsfråga för Malmö stad och kan försvåra uppföljning av inköp och även leda till felaktiga utbetalningar.

- Revidera kommunstyrelsens *Riktlinjer för direktupphandling* som gäller för stadskontorets verksamheter och som fastställdes av kommunstyrelsen år 2021. Detta mot bakgrund av att det från 2025 finns kommunövergripande reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten som anger att varje nämnd ska ta fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet. Kommunstyrelsens nuvarande riktlinje är framtagen före de kommunövergripande reviderade riktlinjerna. För att stärka den interna kontrollen rörande kontroll av leverantörer bör styrelsen i samband med revideringen även uppmana stadskontoret att tillse att styrdokumentet kompletteras med beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt hur dessa ska dokumenteras.
- Uppmana att stadskontoret ser över och reviderar den på förvaltningsnivå framtagna rutinen *Inköpsrutin – stadskontoret* som beskriver arbetsgången i inköpsprocessen. För att stärka den interna kontrollen rörande kontroll av leverantörer bör rutindokumentet kompletteras med beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt hur dessa ska dokumenteras.
- Se över behovet av att stadskontoret upprättar en gemensam mall för attestförteckning som ska användas av styrelsen och samtliga nämnder vid sammanställning av beslutade attesträtter. En framtagna mall bidrar till att skapa en bättre intern kontroll och möjlighet till systematiska kontroller av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet. För att efterleva fullmäktiges attestreglemente behöver kommunstyrelsen därefter tillse att stadskontoret upprättar kommunstyrelsens attestförteckning i enlighet med denna mall för att skapa en bättre intern kontroll och möjlighet till systematiska kontroller av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet.
- Komplettera *Kommunstyrelsens tillämplighetsanvisningar för attestreglemente för Malmö stad*, som är kommungemensamma för hela Malmö stad, med rutin för systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet. Det bör även framgå vem som ansvarar för de systematiska kontrollerna och hur de ska dokumenteras.
- Tillse att stadskontoret säkerställer att styrande dokument för internkontroll och inköps- och upphandlingsverksamheten i Malmö stad, exempelvis *Riktlinjer för inköpsverksamheten* och *Reglemente för intern kontroll*, tar hänsyn till den nya lagstiftningen i kommunallagen från den 1 juli 2025 rörande att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Styrelsen behöver även tillse att styrelsens uppsiktsplikt beaktar styrelsens ansvar för det samordnande arbetet inom ramen för att förebygga välfärdsbrott och tillägget om intern kontroll.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **samtliga granskade nämnder**:

- Se över och revidera styrande dokument i form av riktlinjer och rutiner för nämndens inköpsverksamhet, vilket bland annat innefattar direktupphandling. Detta mot bakgrund av att det från 2025 finns kommunövergripande reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten som anger att varje nämnd ska ta fram interna riktlinjer för sin

inköpsverksamhet. Nuvarande styrande dokument är framtagna före de kommunövergripande reviderade riktlinjerna. För att stärka den interna kontrollen rörande kontroll av leverantörer bör nämnden i samband med revideringen även tillse att styrdokumenterna kompletteras med beskrivningar av vilka leverantörskontroller som ska göras vid upphandling samt hur dessa ska dokumenteras.

- Säkerställa att nämndens attestförteckning upprättas i enlighet med en gemensam mall som behöver tas fram av kommunstyrelsen. Detta i syfte att skapa en bättre intern kontroll och möjlighet till systematiska kontroller av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **hälsa-, vård- och omsorgsnämnden**:

- Se över och revidera attestinstruktion samt delegationsordning för att säkerställa överensstämmelse med fullmäktiges attestreglemente och tillse att dessa kompletteras med rutin för systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **miljönämnden**:

- Se över och revidera nämndens attestinstruktion för att säkerställa överensstämmelse med fullmäktiges attestreglemente. I samband med revidering av attestinstruktionen bör nämnden tillse att dessa kompletteras med rutin för systematiska kontroller av upplagda attestbehörigheter i systemet.
- Tillse att alla revideringar som sker i attestinstruktionen efter beslut i nämnden, vilka utförs av miljödirektören i enlighet med bestämmelse i instruktionen, dokumenteras i styrdokumentet för en tydlig spårbarhet.
- Se över rutiner för registrering av attestberättigade i ekonomisystemet för att säkerställa att det sker utifrån skriftliga underlag. Detta i syfte att öka spårbarheten kring beslutade attesträtter. Nämnden bör även undersöka möjligheten till en IT-baserad hantering i behörighetsadministrationen exempelvis genom samarbete och samverkan med andra nämnder i Malmö stad såsom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.
- Säkerställa att arbetet med framtagande av interna kontrollrutiner färdigställs för leverantörsbetalningar inom nämndens verksamheter. Dessa kontrollrutiner bör även tydliggöra ansvarsfördelningen i inköpsprocessen rörande hantering och betalning av leverantörsfakturor. I samband med arbetet behöver nämnden säkerställa att de interna kontrollrutinerna innehåller information om att alla utbetalningar ska granskas av förvaltningen oaktat beloppsgräns.

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Nedan återfinns en förteckning över de dokument som ingått i granskningen.

Kommunövergripande

- *Attestreglemente för Malmö stad*. Antagen av kommunfullmäktige 2019-12-19 § 255, gällande från 1 april 2020.
- *Betalkontroll – Manual för att hantera varningar*. Skapad 2024-03-07 av systemutvecklingsenheten, senast uppdaterad 2025-02-27.
- *Ekot Leverantörsreskontra*. Upprättad av systemutvecklingsenheten 2017-09-28, senast uppdaterad 2018-05-15.
- *Inköpspolicy Malmö stad*.
- *Intern kontroll – gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2025*. Tjänsteskrivelse daterad 2024-11-05. Dnr. STK-2024-1428
- *Intern kontroll i Malmö stad – En handbok, version 3*. Version 1 beslutad av stadsdirektör hösten 2015, version 3 reviderad oktober 2020.
- *Internkontroll avseende utbetalningar*. Upprättad av stadskontorets ekonomiavdelning 2024-08-29.
- *Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder*. Beslutad av kommunfullmäktige 2024-08-29 § 157, gällande från 1 oktober 2024. Senast reviderat 2025-02-27. Dnr. STK-2024-1334
- *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt – Så gör vi i Malmö*. Uppdaterad 25 november.
- *Kontoplan Malmö stad 250101*
- *Leverantörskontroll vid direktupphandling – Malmö stad 2023*.
- *Reglemente för intern kontroll i Malmö stad*. Antagen av kommunfullmäktige 2016-12-20 § 303.
- *Riktlinjer för direktupphandling*. Beslutad av kommunstyrelsen 2021-12-08. Dnr. STK-2021-1159
- *Riktlinjer för inköpsverksamheten*. Beslutad av kommunstyrelsen 2025-01-08. Dnr. STK 2023-708.
- *Upphandlingsplan för Malmö stad 2025-2026*. Beslutad av kommunstyrelsen 2025-06-04. Dnr. STK-2024-830.

Kommunstyrelsen

- *Godkännande av utbetalningsjournal*. Daterad 2024-04-10, upprättad av kamrer/inköpssamordnare på stadskontorets inköpsenhet.
- *Inköpsrutin – stadskontoret*. Daterad 2024-11-01, referens inköpssamordnare/redovisningsansvarig.
- *Kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar för attestreglemente för Malmö stad*. Beslutad av kommunstyrelsen 2023-03-01, gällande från 2023-03-15.
- *Riktlinjer för direktupphandling*. Beslutad av kommunstyrelsen 2021-12-08.
- *Uppföljning av intern kontroll år 2024*. Beslutad av kommunstyrelsen 2025-04-02 § 139. STK-2025-301.
- *Upphandlingsplan för Malmö stad 2025-2026*. Godkänd av kommunstyrelsen 2025-06-04 § 208.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

- *Arbetsmarknads- och socialförvaltningens plan för inköp, upphandling och avtalsförvaltning 2024-2025*. Daterad 2023-01-24.
- *Arbetsmarknads- och socialnämnden – Delegationsordning*. Beslutad av arbetsmarknads- och socialnämnden 2025-06-19, gällande från 2025-07-01.
- *Attestinstruktion för arbetsmarknads- och socialnämnden*. Beslutad av arbetsmarknads- och socialnämnden 2020-12-17, senast reviderad 2024-01-25. Dnr. ASN-2023-23171
- *Attestinstruktion med attestförteckning*. Beslutad av arbetsmarknads- och socialnämnden 2025-06-19. Dnr. ASN-2025-8127

- *Rutin – kontroll utbetalningslistan.*
- *Upphandling och avtalsuppföljning – Kort beskrivning av krav och kontroller.* Daterad 2024-10-03.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

- *Attestinstruktion Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.* Upprättad 2017-05-01, reviderad 2023-04-01. Dnr. HVO-2023-896
- *Delegationsordning Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.* Beslutad 2017-05-02, senast uppdaterad 2025-01-01. Dnr. HVO-2024-4117
- *Kontroller av utbetalningslista 20211209.*
- *Riktlinje för direktupphandling.* Beslutad av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden 2019-03-28. Senast uppdaterad 2022-06-16. Dnr. HVO-2022-2303
- *Rutin avtalshantering och avtalsuppföljning i Hälsa-, vård och omsorgsförvaltningen.* Beslutad av förvaltningsledning 2023-12-04, ansvarig för rutinen är inköpssamordnare. Dnr. HVO-2023-4763.

Miljönämnden

- *Attestinstruktion för miljönämnden.* Beslutad av miljönämnden 2023-01-10, gällande från 2023-01-01.
- *Delegationsordning för miljönämnden i Malmö stad.* Beslutad av miljönämnden 2023-09-27 § 160.
- *Introduktionschecklista för nyanställd medarbetare.*
- *Kontroll av leverantörsfakturor.*
- *Inköp – avrop och upphandling.* Senast uppdaterad 2022-03-03.

Serviceämnden

- *Attestinstruktion för serviceämnden.* Beslutad av Serviceförvaltningen. Beslutad 2023-05-05, senast reviderad 2023-05-25.
- *Internkontroll avseende utbetalningar.*
- *Riktlinjer för direktupphandling i serviceförvaltningen.* Beslutad 2019-06-18, senast reviderad 2022-10-26. Dnr. SN-2019-487
- *Rutin för inköp i serviceförvaltningen.* Beslutad av servicedirektör 2016-06-30, senast reviderad 2022-06-01.
- *Rutin för kontroll av preliminär utbetalningsjournal.* Upprättad av chef på serviceavdelningens redovisningsenhet. Senast reviderad 2025-04-10.

Lagstiftning och propositioner

- Kommunallag (2017:725)
- Regeringens proposition 2024/25:80 Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner.

Bilaga 2: Intervjupersoner

Intervjuer har skett med följande funktioner:

Stadskontoret

- Redovisningschef, ekonomiavdelningen
- Ekonom, systemutvecklingsenheten inom stadskontorets ekonomiavdelning
- Upphandlingschef, upphandlingsenheten inom stadskontorets ekonomiavdelning
- Kamrer/inköpssamordnare, inköpsenheten

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

- Enhetschef, inköpsenheten
- Avtalscontroller, inköpsenheten
- Redovisningsansvarig, ekonomienheten

Hälsa-, vård och omsorgsförvaltningen

- Kamrer/redovisningsansvarig ekonomienheten
- Enhetschef för gemensam redovisningsenhet för arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa-, vård och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden
- Upphandlare/avtalscontroller

Miljöförvaltningen

- Redovisningssekreterare
- Tf ekonomichef
- Controller

Serviceförvaltningen

- Verksamhetscontroller
- Enhetschef, ekonomienheten
- Samordnare leverantörsreskontra

Inom serviceförvaltningen har även skriftliga svar erhållits från följande funktioner:

- Administrativ assistent, avdelningen skolrestauranger
- Utvecklingssekreterare, avdelningen kommunteknik
- Sektionschef, avdelningen kommundjänster

Bilaga 3: Varningar hos *Betalkontroll*

I tabell 13 nedan återfinns en sammanställning av de varningar som enligt dokumentet *Betalkontroll – manual för att hantera varningar* är aktiverade i tjänsten.

Tabell 13: Sammanställning över aktiverade varningar.

Varning	Vad innebär varningen
Organisationsnummer saknas på ny leverantör (BG resp PG)	Indikerar på att inget organisationsnummer kan hittas utifrån angivet bankgiro/plusgiro – kan bero på felaktigt angivet gironummer, dolt gironummer eller inaktivt gironummer.
Dubblätt betalning	Trolig dubbelbetalning.
Avvikande belopp mot normalfördelning	Avvikande belopp för enskild betalningsmottagare.
Ej godkänd leverantör	Betalningsmottagaren är inte godkänd, en under-liggande varning följer alltid med vid denna varning.
Dubblätt betalning – avvikande referens	Betalningar som går till samma mottagare med samma belopp men olika längd på betalningsreferensen.
Ny valuta	Betalning genomförs i en ny valuta mot en enskild betalningsmottagare.
Konto ägs av annan organisation (BG/PG)	Identifiera om bankgirot/plusgirot tillhör det organisationsnummer som fakturan kommer ifrån.
Bluff företag/faktura	Identifierar om betalningsmottagarens namn, organisationsnummer eller något av dennes registrerade kontonummer existerar på någon spärr eller varningslista. Factoringbolag kan identifieras som bluff om de har ett eller flera smittade gironummer.
Factoring men kontot registrerat som bluff	Betalningsmottagaren är factoring men kontot att betala till finns registrerat i någon spärr eller varningslista.
Bluff samröre bolag/faktura	Bolag har befattningshavare som äger bolag som är listade som bluffbolag på svensk handels varningslista.
Bluff namn bolag/faktura	Identifiera om betalningsmottagarens namn existerar på någon spärr eller varningslista.
F-skatt saknas	Varna om F-skatt saknas enligt uppgifter från Skatteverket.
Momsregistrering saknas	Varna om en leverantör saknar momsregistrering.
Limit belopp/faktura/konto	Identifiera om betalning till bankkonto överskrider angivet gränsvärde (1 000 000 kr) för belopp.
Bolagsstatus ej ok	Exempel på indikatorer: konkurshistorik, vilande bolag, konkursansökan, likvidation beslutad, avregistrerat, fusion avslutad, avfört årsredovisning saknas.
Ej aktiv leverantör	Identifiera leverantör där ingen betalning genomförts de senaste 18 månaderna. Denna indikator används för att identifiera leverantörer som eventuellt kan tas bort från leverantörsregistret.
Potentiell match i sanktionslista	Indikerar på att det eventuellt kan finnas personer inom företaget som finns listad i en sanktionslista.
Inaktivt bankgiro/plusgiro	Leverantörer vars bankgiro/plusgiro har blivit inaktivt enligt bankgirots/Nordeas register men behöver inte vara spärrad för inbetalning om leverantören har valt att plocka bort det från publika register.
Varna för leverantörer med konton i dessa länder	Vid betalning till Ryssland kommer en varning att genereras.

2025-10-08

Lena Salomon

Projektledare

Cecilia Axelsson

Specialist

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av stadsrevisionen i Malmö stöd enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal undertecknat 2025-02-28. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.