

Malmö stad

Granskning av inköpsverksamheten



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande	4
2.4. Revisionskriterier.....	5
3. Granskningsresultat	8
3.1. Bedömning	8
3.2. Iakttagelser från intervjuer och dokumentationsgranskning	11
3.3. Iakttagelser från stickprovskontrollen	14
4. Sammanfattande bedömning	22
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>24</i>

1. Sammanfattning

EY har av stadsrevisionen i Malmö stad fått uppdraget att genomföra en granskning avseende inköpsverksamheten i kommunstyrelsen och tre nämnder i Malmö stad. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, förskolenämnden, grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten. Vi bedömer att det pågår ett arbete och att det finns en organisation som i flera delar bidrar till en betryggande intern kontroll men att insatserna i andra avseenden behöver stärkas och utvecklas. Vi grundar vår bedömning på att granskade nämnder har en i stora delar solid organisation men att kompetensen ute i verksamheten, där många direktupphandlingar sker, behöver stärkas. Vidare ser vi att det finns interna kontroller integrerat i det dagliga arbetet, bl.a. genom kontroll av utbetalningsfilen samt att avvikelser identifieras och kommuniceras. Resultatet av vår stickprovsgranskning visar dock på att kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden behöver fördjupa sina kontroller och systematiskt kontrollera även de underliggande verifikationerna. Avsaknaden av dokumenterade avtal innebär även att villkor för inköpet, såsom avtalat pris inte kan kontrolleras vilket är en brist.

Kommunstyrelsen

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Vid direktupphandlingar saknas det i vissa fall dokumenterade avtal med leverantörer och/eller underlag för inköpet. Utan tydliga underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts med flera leverantörer kan vi inte bortse från risken att enbart en leverantör har tillfrågats.

Mallen för direktupphandling används till viss del men här bedömer vi att det finns ytterligare utvecklingspotential. Vi bedömer att den interna kontrollen och företrädesvis kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal.

Förskolenämnd

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på tillfredsställande regelefterlevnad i förhållande till kraven i lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att gällande ramavtal finns med flertalet leverantörer, med övriga leverantörer i stickprovet bedömer vi att upphandlingslagstiftningen har efterlevts i flertalet fall.

Vi bedömer sammantaget att den interna kontrollen och kontrollmiljön fungerar väl avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop inom förskolenämnden.

Grundskolenämnd

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att nämnden brister i följsamhet då dokumenterade avtal och ramavtal saknas samt att flera av de direktupphandlingar som granskats avropats med annan leverantör trots att giltigt ramavtal funnits.

Framtagen mall för direktupphandling används inte i tillräcklig omfattning vid direktupphandlingar. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar brister i form av att upphandlingsunderlag inte har upprättats och sparats i flera fall. Vidare att vissa avtal förlängs automatiskt utan bortre tidsgräns samt att underlag för förlängningar saknas eller inte har kunnat uppvisas vid förfrågan.

Mallen för direktupphandling används inte i tillräcklig omfattning vid direktupphandlingar. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas avseende främst genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att:

- ▶ Besluta om nämndspecifika riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Säkerställa tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för genomförande av upphandlingar och inköp ute i verksamheterna.
- ▶ Säkerställa att tillräcklig dokumentation upprättas och sparas vid direktupphandlingar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorskollegiet i Malmö stad har efter riskbedömning beslutat genomföra granskning av stadens inköpsverksamhet. Malmö stads förvaltningar genomför varje år inköp till betydande ekonomiska värden och det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med gällande regelverk. Ansvar för kommunens inköp och upphandlingar ligger hos respektive nämnd samt kommunstyrelsen och en bristande intern kontroll kring inköpsverksamheten kan leda till väsentliga ekonomiska förluster och förtroendeskada för staden.

Risk finns att gällande avtal inte följs och att förvaltningar blir felaktigt fakturerade och överdebiterade vid inköp av varor och tjänster. Risk finns vidare att förvaltningar inte visar följsamhet gentemot upphandlingslagstiftning samt avviker från kommunens policy och riktlinjer kring inköpsverksamhet. I denna granskning ingår även att kontrollera om förvaltningarnas attestfunktion kring inköp fungerar på ett tillfredsställande sätt samt identifiera och kontrollera risker hänförliga till covid-19.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, förskolenämnden, grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten.

Syftet besvaras med hjälp av följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelsen och nämnderna säkerställt att gällande rutiner, attestreglemente och attestinstruktion följs i inköpsverksamheten?
- ▶ Har styrelsen och nämnderna säkerställt att kommunövergripande ramavtal samt nämndspecifika avtal följs i inköpsverksamheten?
- ▶ Har styrelsen och nämnderna säkerställt att upphandlingslagstiftning samt policys och riktlinjer följs i inköpsverksamheten?

2.3. Genomförande

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, förskolenämnden, grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och dess inköpsverksamhet. Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner på berörda förvaltningar som har sakkunskap kring inköpsverksamhet. För källförteckning se bilaga 1.

Granskningen omfattar stickprovskontroller i inköpsverksamheten genom att 25 inköp (attest/avtal/upphandling) granskas fördjupat per förvaltning.

2.3.1. Avgränsning

Stickprovsurvalet baserades på listor över leverantörer som under januari – september 2020 fakturerat > 75 tkr per förvaltning. Av dessa leverantörer valdes 25 fakturor ut, per förvaltning som sedan utgjorde underlag för stickprovet.

För de stickprov som varit direktupphandlingar har det kontrollerats om inköpen har genomförts i enlighet med gällande styrdokument. För de stickprov som avsett avrop från ramavtal har vi granskat om det finns anbudsfrågan för avropet (om aktuellt i enlighet med respektive ramavtal), samt om det finns ett undertecknat och giltigt avtal eller likvärdigt för avropet (i enlighet med respektive ramavtal).

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. *Kommunallagen (2017:725) 6 kap § 6*

Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att arbetet med intern kontroll är tillräckligt och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.4.2. *Lag (2016:1145) om offentlig upphandling*

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda, över direktupphandlingsgränsen. Europeiska kommissionen beslutade under 2019 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2020. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggentreprenader. Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari 2020 är 615 312 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling.

2.4.3. *Malmö stads inköspolicy (KF 2018-04-26 § 107)*

Malmö stads policy syftar till att beskriva den organisatoriska gränsdragningen gällande ansvarsfrågans olika delar för inköpsverksamheten. Vidare syftar policyn till att beskriva hur Malmö stad genom sina inriktningsmål ska agera i sin inköpsverksamhet. Policyn avser samtliga nämnder och helägda bolag och gäller för alla inköp och upphandlingar i kommunen. Enligt policyn ansvarar respektive nämnd för att inköp sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal används.

I policyn ingår en inköpsstrategi som utgår från åtta inriktningsmål med syftet att vara en vägledning i inköpsprocessen. Inriktningsmålen utgörs av:

- ▶ Holistisk – kommunövergripande perspektiv där samordningsvinster ska tillvaratas
- ▶ Effektiv – effektiva flöden med tydliga riktlinjer och rutiner
- ▶ Rättssäker – säkerställa att EU-direktiv, svensk lag och interna riktlinjer och politiska mål iakttas
- ▶ Innovativ – ge utrymme för innovativa inköpslösningar
- ▶ Hållbar – ekonomiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande
- ▶ Konkurrensfrämjande – marknadens mångfald ska tas tillvara
- ▶ Professionell – hög affärsetik
- ▶ Ansvarsfull – inköp ska utgå från verkligt behov och stå i proportion till det

Enligt kommunens inköspolicy är varje nämnd en egen upphandlande myndighet.

2.4.4. Malmö stads riktlinjer för inköpsverksamheten

Enligt Malmö stads riktlinjer för inköpsverksamheten ska varje nämnd besluta om riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna ska vara förenliga med LOU och respektive nämnds attestreglemente. I nämndernas riktlinjer för direktupphandling ska, i enlighet med Malmö stads riktlinjer för inköpsverksamheten, följande förslagsvis framgå:

- ▶ När en direktupphandling får genomföras
- ▶ Att redan existerande och tillämpliga avtal ska användas innan en direktupphandling genomförs
- ▶ Vem som har rätt att genomföra direktupphandlingar samt vilka beloppsgränser som gäller
- ▶ Hur samordning av direktupphandlingar ska ske
- ▶ När skriftliga avtal ska upprättas
- ▶ Hur direktupphandlingar ska dokumenteras
- ▶ Vad som gäller avseende sekretess
- ▶ Vilken dokumentation som ska diarieföras/arkiveras

Vidare framgår i Malmö stads riktlinjer för inköpsverksamheten att köp över 100 000 SEK ska dokumenteras och att dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera de beslut som fattats under samtliga skeenden i respektive upphandling.

2.4.5. Reglemente för intern kontroll (KF 2016-12-20 § 303)

Nämnderna har det yttersta ansvaret för att det finns ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god kontroll. Nämnden ska även årligen besluta om intern kontrollplan innehållande en beskrivning av prioriterade åtgärder utifrån dokumenterade riskanalyser. Arbetet med den interna kontrollen ska följas upp årligen och rapporteras till kommunstyrelsen. Förvaltningsdirektörer ansvarar enligt reglementet för att löpande rapportera till nämnden hur den interna kontrollen fungerar.

2.4.6. Attestreglemente för Malmö stad (KF 2019-12-19 § 255)

Nämnderna har i uppgift att ansvara för att reglementet och kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar följs. Nämnderna ska besluta om besluts- och behörighetsattestanter, vilket ska dokumenteras i en attestförteckning. Attesträtt ska knytas till person eller befattning samt till kodplanen, och begränsas ekonomiskt. Enligt reglementet ansvarar förvaltningschefen för att attestanter känner till innebörden av reglementet och anvisningar, samt för att attestanter har tillräcklig kompetens.

Kontroller ska genomföras i olika utsträckning beroende på vilken typ av faktura som avses, för leverantörsfakturer gäller:

- ▶ Granskningsattest
- ▶ Beslutsattest
- ▶ Behörighetsattest

2.4.7. Kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar för attestreglemente (KS 2020-01-15)

Attestförteckningen ska tydligt ange vilka personer eller funktioner som har attesträtt och hur detta är kopplat till kodplanen, huvudregeln är att attesträtten kopplas till kostnadsställe. I tillämpningsanvisningar 8-9§§ beskrivs vilka kontroller som ska genomföras. Behörighetsattest

innebär en kontroll av att rätt person har attesterat och att tillräckligt många attestanter finns. Detta sker automatiskt i ekonomisystemet vid elektronisk attest. Övriga kontroller innefattar:

- ▶ Granskningsattest
 - Att varan eller tjänsten har mottagits enligt avtal. Samt att pris överensstämmer med avtal, order eller prislista.
 - Att tillräckligt underlag finns för att styrka transaktionen
- ▶ Beslutsattestant
 - Att transaktionen överensstämmer med beslut, förenlig med verksamhetens syfte och får belasta verksamheten ekonomiskt.
 - Att verifikationen följer kraven enligt gällande lagstiftning och god revisionsred.
 - Att bokföring sker vid rätt tid
 - Att kontering är korrekt
 - Att betaldatum och betalningsmottagare är rätt.

Vid elektronisk handel ska beslutsattest och behörighetsattest ske. Funktionen för granskningsattest framgår ej vid elektronisk handel, dock finns ett steg för mottagningsgodkännande vilket innebär att varan eller tjänsten registreras som inlevererad (mottagen). Vidare gäller att en person kan utföra flera arbetsmoment, men två personer måste minst vara involverade i hanteringen. Beslutsattest kan ske vid beställning under förutsättning att beställaren vid tillfället har tillgång till avtalade priser. Under dessa förutsättningar krävs endast att varan/tjänsten inlevereras (mottagningsgodkännande) för att maskinell kontroll och betalning ska ske.

För alla transaktioner gäller dualitetsprincipen, vilken innebär att minst två personer ska handlägga en transaktion.

3. Granskningsresultat

Har styrelsen och nämnderna säkerställt att gällande rutiner, attestreglemente och attestinstruktion följs i inköpsverksamheten?

Har styrelsen och nämnderna säkerställt att kommunövergripande ramavtal samt nämnds-specifika avtal följs i inköpsverksamheten?

Har styrelsen och nämnderna säkerställt att upphandlingslagstiftning samt policys och riktlinjer följs i inköpsverksamheten?

3.1. Bedömning

Vi bedömer granskade nämnders organisation som tillfredsställande, alla förvaltningar har hittat sätt att minska riskerna i verksamheten genom att exempelvis bygga nätverk i organisationen för funktioner som har särskilt ansvar för upphandlingar och inköp, vidare deltar inköpsamordnarna i stadens centrala upphandlingsnätverk. De förvaltningsspecifika nätverken bedömer vi som viktiga men resultatet av stickprovsgranskningen visar att ytterligare genomförandekompetens behövs för att säkerställa kvalitén i implementeringen. Ansvariga nämnder behöver därför tillse att de som gör inköp/avrop ute i verksamheterna har den kompetens och de resurser som krävs.

Vi bedömer också att den interna kontrollen i kommunstyrelsens, grundskolenämndens och gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamheter behöver stärkas ytterligare. Det är positivt att ansvaret för den interna kontrollen synes vara tydliggjord i organisationerna och att en daglig kontroll sker av betalningsfilen samt att avvikelser identifieras och kommuniceras. Vi har också noterat att förvaltningarna och Malmö stad centralt har gjort insatser inom ramen för den årliga interna kontrollen, detta är viktiga insatser som vi bedömer stärker kontrollmiljön. Resultatet av stickprovsgranskningen tyder dock på att kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden behöver fördjupa sina kontroller och systematiskt kontrollera även de underliggande verifikationerna.

Det stadsövergripande stödet, marknadsplatsen, vid avrop av ramavtal bedöms vara positivt men omfattar vid tidpunkten för granskningen främst varor. Ett arbete med att implementera ramavtal av tjänster pågår. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen stärks vid avrop genom marknadsplatsen, bl.a. med anledning av att automatisk kontroll av priser sker vid avrop.

Enligt lagen om offentlig upphandling såväl som stadens riktlinjer ska varje nämnd (upphandlande myndighet) besluta om nämnds-specifika riktlinjer för direktupphandling. Sådana riktlinjer har förskolenämnden beslutat om. Dock har förvaltningsledningarna i de två andra skolenämnderna beslutat om riktlinjer samt att Stadskontoret håller vid tidpunkten för granskningen på att bereda sådana riktlinjer. Av avsnitt 2.4.4 framgår vad de förvaltningsspecifika riktlinjerna ska innehålla.

För att säkerställa regelefterlevnad och god intern styrning och kontroll vid direktupphandlingar har en stadsövergripande mall tagits fram. Om mallen och de förvaltningsspecifika rutinerna används på rätt sätt så samlas all dokumentation i direktupphandlingen i diariehanteringssystemet Platina. Vår stickprovsgranskning visar att mallen inte används i en utsträckning som vi bedömer vara tillräcklig.

I efterföljande tabeller framgår en redovisning av om dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument, enligt vår bedömning, är tillräcklig för de granskade stickproven.

Tillräcklig	Stickprovet uppvisar tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument
Delvis tillräcklig	Stickprovet uppvisar delvis tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument
Ej tillräcklig	Stickprovet uppvisar ej tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument

Kommunstyrelsen

Den erhållna dokumentationen i stickproven avseende kommunstyrelsen bedömer vi inte vara helt tillräcklig. För en del av stickproven, se tabellen nedan, har inte en komplett dokumentation uppvisats, vilket gör att vi inom ramen för granskningen inte fullt ut kunnat verifiera väsentliga delar i upphandlingen. Sammantaget tyder detta på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovet visar olika brister eller avvikelser. Exempelvis att avrop där avtalsparterna inte framgår tydligt samt att ett avtal med höga kostnader vilket löper på tillsvidare, dvs utan en borte tidsgräns för när avtalet sägs upp. Vid direktupphandlingar saknas det i vissa fall dokumenterade avtal med leverantörer och/eller underlag för inköpet. Utan tydliga underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts med flera leverantörer kan vi inte bortse från risken att enbart en leverantör har tillfrågats.

Mallen för direktupphandling används till viss del men här bedömer vi att det finns ytterligare utvecklingspotential. Vi bedömer att den interna kontrollen och företrädesvis kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal. Avseende följsamhet till attestordningen och rättssäker attestering visar förvaltningen god följsamhet. Bedömningen görs att attestordningen fungerar tillfredsställande utifrån de uppgifter som lämnats från förvaltningen.

Tillräcklig	Delvis tillräcklig	Ej tillräcklig	Ej tillämpligt
13 (59%*)	4 (18%*)	5 (23%*)	3

*Procentsatsen räknas utifrån totalt 22 stickprov med hänsyn till bortfallet

Förskolenämnden

Samttaget bedömer vi att den dokumentation vi tagit del av inom ramen för stickprovsgranskningen i förskolenämnden är tillräcklig. För majoriteten av stickproven kan det uppvisas komplett dokumentation vilket tyder på tillfredsställande regelefterlevnad i förhållande till kraven i lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att gällande ramavtal finns med flertalet leverantörer, med övriga leverantörer i stickprovet bedömer vi att upphandlingslagstiftningen har efterlevts i flertalet fall. Vi har bl.a. tagit del av avtal och underlag för direktupphandling för majoriteten av dessa. I det fall som endast en leverantör har lämnat anbud på

direktupphandling uppges detta vara motiverat utifrån genomförd marknadsanalys/research som visat på vald leverantörs lämplighet för uppdraget. Dock saknar förvaltningen underlag på en sådan marknadsundersökning vilket gör att detta är ett område som kan ses över för att säkerställa följsamhet till lagstiftningen.

Vi bedömer sammantaget att den interna kontrollen och kontrollmiljön fungerar väl avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop inom förskolenämnden. Avseende följsamhet till attestordningen och rättssäker attestering visar förvaltningen god följsamhet. Bedömningen görs att attestordningen fungerar tillfredsställande utifrån de uppgifter som lämnats från förvaltningen.

Tillräcklig	Delvis tillräcklig	Ej tillräcklig	Ej tillämpligt
18 (86%*)	2 (9%*)	1 (5%*)	4

*Procentsatsen räknas utifrån totalt 21 stickprov med hänsyn till bortfallet

Grundskolenämnden

Den erhållna dokumentationen i stickproven avseende grundskolenämnden bedömer vi som otillräcklig. För en del av stickproven, se tabellen nedan, har inte en komplett dokumentation uppvisats, vilket gör att vi inom ramen för granskningen inte fullt ut kunnat verifiera väsentliga delar i upphandlingen. Sammantaget tyder detta på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att nämnden brister i följsamhet då dokumenterade avtal och ramavtal saknas samt att flera av de direktupphandlingar som granskats avropats med annan leverantör trots att giltigt ramavtal funnits. Det saknas dokumenterade marknadsundersökningar då hänvisning sker till att det bara finns en lämplig leverantör på marknaden. Framtagen mall för direktupphandling används inte i tillräcklig omfattning vid direktupphandlingar.

Vi bedömer att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop. Översynen samt behovet av ramavtal inom olika områden bör ses över, detta då förvaltningen uppgett att det saknats avtal avseende varor och tjänster som är viktiga för verksamhetens genomförande. Avseende följsamhet till attestordningen och rättssäker attestering visar förvaltningen inga avvikelser. Bedömningen görs att attestordningen fungerar tillfredsställande utifrån de uppgifter som lämnats och de kontroller som gjorts.

Tillräcklig	Delvis tillräcklig	Ej tillräcklig	Ej tillämpligt
8 (32%*)	2 (8%*)	15 (60%*)	0

*Procentsatsen räknas utifrån totalt 25 stickprov

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Den erhållna dokumentationen i stickproven avseende gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bedömer vi som inte fullt ut tillräcklig. För en del av stickproven, se tabellen nedan, har inte en komplett dokumentation uppvisats, vilket gör att vi inom ramen för granskningen inte fullt ut kunnat verifiera väsentliga delar i upphandlingen. Sammantaget tyder detta på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar brister i form av att upphandlingsunderlag inte har upprättats och sparats i flera fall. Vidare noterar vi att vissa avtal förlängs automatiskt samt att underlag för förlängningar saknas eller inte har kunnat uppvisas vid förfrågan. I något fall har avtal förlängts efter att tidpunkten för detta löpt ut. Det saknas dokumenterade marknadsundersökningar då hänvisning sker till att det bara finns en lämplig leverantör på marknaden. Mallen för direktupphandling används inte i tillräcklig omfattning vid direktupphandlingar.

Vi bedömer att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas avseende främst genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal. Avseende följsamhet till attestordningen och rättssäker attestering visar förvaltningen inga avvikelser. Bedömningen görs att attestordningen fungerar tillfredsställande utifrån de uppgifter som lämnats från förvaltningen.

Tillräcklig	Delvis tillräcklig	Ej tillräcklig	Ej tillämpligt
12 (57%*)	1 (5%*)	8 (38%*)	4

*Procentsatsen räknas utifrån totalt 21 stickprov

3.2. Iakttagelser från intervjuer och dokumentationsgranskning

Organisation

Inom stadskontoret finns en sektion, planeringssektionen, som sköter förvaltningsövergripande eller förvaltningsgemensamma inköp, för verksamhetsspecifika inköp ansvarar respektive verksamhet för själv. Sektionen hanterar även inköp som sker via upprättade ramavtal. På planeringssektionen finns personal som har kunskap om upphandling och inköp som kan bistå med att genomföra inköp och fungerar som en stödfunktion gentemot verksamheterna på förvaltningen.

Grundskoleförvaltningen har inrättat en funktion för administrativa chefer som ska avlasta rektorer. Vid intervju uppges att rektorer har delegerat till de administrativa cheferna att genomföra inköp. Centralt finns en inköpssamordnare som verkar stödjande gentemot skolor och enheter vid inköp och upphandling. Därutöver finns inköpssamordnare som specifikt ansvarar för möbler och IT. På grundskoleförvaltningen finns en gemensam redovisningsenhet för samtliga skolförvaltningar och kultur- och fritidsförvaltningen. Redovisningsenheten tillhandahåller utbildningar och ger stöd till verksamheterna.

På gymnasie- och vuxenförvaltningen finns en funktion som benämns sektionschef som enligt uppgift är en motsvarighet till grundskoleförvaltningens administrativa chefer. Vid intervju uppges att redovisningsansvarig planerar att starta ett nätverk för sektionschefer. Nätverket ska syfta till att förbättra kommunikationen kring behov av leverantörer, ramavtal, avtalsuppföljning och rutiner. Redovisningsansvarig fungerar som en central stödfunktion vid inköp och upphandling, därutöver finns stödfunktioner för möbelinköp och IT.

Förskoleförvaltningen har administrativa team som stöttar rektorer, bland annat i samband med inköp och upphandling. Centralt på förvaltningen finns en inköpssamordnare och en kamrer som stöttar verksamheterna vid inköps- och ramavtalsfrågor samt även genomför utbildningar av nyanställd personal. Inköpssamordnaren är även förvaltningens kontaktperson för stadens centrala upphandlingsenhet.

På samtliga förvaltningar finns rollen inköpssamordnare och dessa ingår i ett stadsövergripande inköpsnätverk. Samordnarna träffar regelbundet sektionschefer på upphandlingsenheten för att diskutera inköpsfrågor. Stadens centrala upphandlingsenhet

svarar för ramavtal där flera nämnder/förvaltningar avropar varor och tjänster, alternativt en enskild upphandling som omfattar flera nämnder/förvaltningar.

Kommunstyrelsen driver sedan 2017 ett projekt för att motverka brott i välfärden. I augusti 2020 beslutade kommunstyrelsen om en handlingsplan. Inköp och upphandling utgör ett område i handlingsplanen där följande punkter lyfts:

- ▶ Kvalitetssäkra stadens inköp genom att säkerställa kvalitativa analyser.
- ▶ Kvalitetssäkra stadens inköp genom att kartlägga och fastställa roller, ansvar och kompetensbehov i inköpsverksamheten.
- ▶ Kvalitetssäkra stadens inköp genom att upprätta en gemensam avtalsdatabas över stadens avtal.
- ▶ Kartlägga och kvalitetssäkra processer för leverantörsgranskning vid upphandling och metoder för kontroll vid avtalsuppföljning, samt identifiera de avtalsområden där staden riskerar att teckna avtal med tvivelaktiga leverantörer.

Inköp via ramavtal

Inom Malmö stad finns en gemensam marknadsplats där e-handelsinköp med ramavtal genomförs. Ekonomiavdelningen på stadskontoret ansvarar för att marknadsplatsen är uppdaterad och överensstämmer med ramavtalens villkor. De granskade nämnderna kan i olika utsträckning genomföra inköp via marknadsplatsen, beroende på vilka avtal som staden har tecknat. En brist med marknadsplatsen uppges vara att ramavtal för tjänster inte finns upplagda. De intervjuade uppger att man i så stor utsträckning det går använder marknadsplatsen eftersom detta säkerställer korrekta inköp. I det fall marknadsplatsen används känner systemet av en avvikelse i fakturerat pris kopplat till avtalade priser, då markerar fakturan med en varningsflagga och beslutsattestanten måste vidta åtgärd.

Det finns även en central avtalskatalog där alla stadsövergripande ramavtal finns samlade. De intervjuade uppger att verksamheterna upplever katalogen som svårnavigerad, åtminstone i de fall man inte använder den kontinuerligt. Därutöver kan det vara svårt att hitta underleverantörer och informationen som läggs upp varierar beroende på vilken handläggare som hanterat ärendet. Ytterligare en problematik uppges vara att inaktuella avtal försvinner från katalogen, vilket försvårar kontroller och uppföljning.

Inköp utan ramavtal

Förvaltningarna använder mallar för direktupphandling som tagits fram av upphandlingsenheten vid inköp utanför ramavtal. Dessa finns att tillgå via stadens intranät. Vid intervjuer uppges att IT-stöd (Visma) inte används i samband med direktupphandling.

Utöver de kommungemensamma upphandlingsriktlinjerna finns också förvaltningsspecifika riktlinjer för direktupphandling i alla granskade förvaltningar förutom för stadskontoret. Enligt uppgift är sådana riktlinjer under framtagande. För stadskontoret finns en rutin på intranätet som anger att dokumentation, avtal och offert från direktupphandling ska diarieföras i Platina. I samband med granskningsattest ska sedan diarienumret noteras på fakturan.

På grundskoleförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen har förvaltningsledningen beslutat om riktlinjer för direktupphandling. Nedan framgår en sammanställning över dokumentationskraven.

Beloppsgräns	Rutin
< 10 tkr	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurrensutsättning ska göras. • Inget dokumentationskrav.

> 10 tkr	<ul style="list-style-type: none"> • Offert inhämtas från minst 3 leverantörer. • Mall/blankett för direktupphandling ska användas. • Dokumentation diarieförs i Platina, DNR noteras på fakturan.
--------------------	---

För gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen framgår att vid inköp över 100 000 kr ska en mall för offertförfrågan användas. Enligt grundskoleförvaltningens rutin ska inköpssamordnaren kontaktas vid samtliga inköp över 50 000 kr, för att säkerställa att gällande lagar och regler följs.

Förskolenämnden har beslutat om en inköpsrutin där det framgår att direktupphandlingar ska dokumenteras och diarieföras. Vidare framgår att inköp över 500 000 kr ska beslutas av avdelningschef. Det framgår i övrigt inga beloppsgränser eller instruktioner avseende dokumentation. Enligt uppgift revideras rutinen vid tiden för denna granskning och en riktlinje för direktupphandlingen är under framtagande. Enligt nämndens delegationsordning är beslut om upphandling <100 tkr delegerat till rektor eller enhetschef, beslut om upphandling <500 tkr delegerat till avdelningschef och beslut om upphandling >500 tkr delegerat till ekonomichef.

Kontroller avseende upphandling och inköp

På respektive förvaltning genomförs dagliga kontroller av utbetalningar. Kontrollen sker vanligtvis av kamrer eller ekonom.

Enligt stadskontorets rutin ska alla fakturor som överstiger 100 000 kronor kontrolleras. Därutöver genomförs stickprov specifikt rörande fakturor avseende representation, resor, utländska betalningar, telefonräkningar och betalningar till privatpersoner. För övriga fakturor ska ett riskbaserat stickprov göras där ekonomerna ska beakta belopp och leverantör. I det fall fakturan avser ett inköp genom direktupphandling ska det i samband med kontrollen även säkerställas att dokumentation finns bifogat eller att hänvisning till Platina finns.

Skolförvaltningarna har en gemensam rutin för kontroll av utbetalningslistan. Kontrollerna motsvarar de som genomförs på stadskontoret men avser alla fakturor som överstiger 50 000 kr, därutöver granskas alla fakturor från livsmedelsbutiker, externa hyror, IKEA eller som avser produkter som bedöms vara stöldbegärliga. I det fall en avvikelse uppkommer noteras detta på fakturan och berörd personal kontaktas för komplettering.

Inom ramen för den stadsövergripande internkontrollen genomfördes 2019 en uppföljning avseende avtalshantering för de nämnder som tidigare år bedömdes i självskattningen ha förbättringsområden. Kontrollen baserades på en genomgång av vidtagna åtgärder. Vid genomgång av kontrollerna framgår inte förskolenämndens utfall då självskattningen inte visat några förbättringsområden. För övriga granskade nämnder bedömdes att förbättringar skett. Förskolenämnden genomförde under 2019 intern kontroll avseende direktupphandlingar. I ett stickprov om 10 återfanns dokumentation helt eller delvis i 6 fall. Det konstaterades att bristerna framförallt handlade om okunskap om förvaltningens rutiner. Därutöver kontrollerades följsamheten till gränsvärdet för direktupphandlingar vilket inte visade på några avvikelser.

I samband med intern kontroll 2018 genomförde kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och grundskolenämnden kontroller avseende direktupphandlingar. Kommunstyrelsen fann då brister i 41 av totalt 48 stickprov. En åtgärd som infördes som en konsekvens av resultatet var att stadskontoret kontrollerar dokumentation vid direktupphandling i samband med kontroller av utbetalningar (se ovan). Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden kontrollerade efterlevnad av gräns för direktupphandling.

Bedömningen var att förvaltningens rutin följdes i delar men att brister fanns rörande dokumentation. För grundskolenämndens verksamheter saknades dokumentation i 8 av 10 stickprov. Kommunstyrelsen har för 2021 års interna kontroll beslutat att en av de stadsövergripande kontrollmomenten ska avse ramavtalstrohet.

Attestinstruktioner

Samtliga granskade nämnder och kommunstyrelsen har beslutat om attestinstruktioner. Av instruktionerna framgår listor över beslutsattestberättigande och dess ställföreträdare. Den generella huvudregeln att beslutsattest ska följa budgetansvaret gäller för samtliga instruktioner. Vidare framgår även när undantag från huvudregeln görs.

Kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, förskolenämnden samt grundskolenämnden har upprättat attestlistor/förteckningar över attestanter eller funktioner kopplade till kostnadsställe. Listorna uppdateras löpande i samband med organisations- och personalförändringar. Vid intervju uppges att det sker en automatisk behörighetskontroll i ekonomisystemet, vilket också styr att rätt person beslutsattesterar enligt fastställda attestregler. Ekonomisystemets behörigheter styr vem som har rätt att attestera på kostnadsställe eller annan koddel.

3.3. Iakttagelser från stickprovskontrollen

Stickprovskontrollen har avsett efterlevnaden av ingångna ramavtal, att de förlängts i enlighet med huvudavtalet samt att tillräcklig dokumentation upprättats och sparats vid annat upphandlingsförfarande, främst direktupphandlingar. Sammantaget har 25 stickprov per förvaltning valts ut, dessa har fakturerats under jan-sept 2020. Stickproven har granskats utifrån:

- ▶ att de produkter och tjänster som köpts in framgått i ramavtalet,
- ▶ att avtalet varit giltigt vid tidpunkten för inköp,
- ▶ att giltig förlängning funnits på plats i de fall att huvudavtalet löpt ut,
- ▶ om dokumenterat avtal och skriftliga underlag funnits i de fall ramavtal saknats.

För att granska om konkurrensutsättning har ägt rum har vi tagit del av bl.a. användandet av mallen för direktupphandling eller att upphandlingsunderlag upprättats och sparats på annat sätt. Mallen ska användas vid direktupphandling och innehåller information om:

- ▶ Antal inkomna anbud
- ▶ Vad inköpet avser
- ▶ Ungefärligt värde för inköpet
- ▶ Hur förfrågan / inhämtande av information skett
- ▶ Vald leverantör
- ▶ Grund för vald leverantör
- ▶ Anledning vid eventuella avsteg från Malmö stads riktlinjer för direktupphandling

Till dokumentationen ska även det upphandlade avtalet bifogas. Vidare anges att direktupphandling först får ske efter kontroll av att befintligt ramavtal för varan eller tjänsten saknas. Därefter ska direktupphandlingar och upphandlat avtal registreras i ärendehanteringssystemet alternativt hänvisas till fakturan i Raindance och arkiveras enligt förvaltningens interna regler.

Följsamheten avseende attestrutinerna för de utvalda stickproven har granskats utifrån det underlag som förvaltningen har lämnat till revisionen avseende beslutsattestant samt sakattestant för respektive leverantörsfaktura. Underlaget har stämts av mot referens på fakturan i det fall att en sådan har framgått. Uppgifterna har sedan kontrollerats mot

förvaltningens attestordning och attestförteckning som varit giltig under aktuell fakturaperiod. Kontroll har gjorts av om sakattestant och beslutsattestant är olika personer samt att beslutsattestant har behörighet att attestera fakturan utifrån sin funktion i relation till vad inköpet avser och var i verksamheten inköpt gjorts. Vid inköp via ramavtal och marknadsplatsen sker en inbyggd avstämning mot avtalade priser. Kontroll av att varan eller tjänsten uppfyller avtalade villkor rörande pris sker i samband med attestering.

3.3.1. Kommunstyrelsen

Värdet för de 25 fakturorna i stickprovskontrollen uppgår till totalt ca 6 900 000 kr exkl. moms. För perioden den 1 januari 2020 till och med den 31 september 2020 köpte kommunstyrelsen totalt in varor och tjänster från de utvalda leverantörerna för ca 18 590 000 kr exkl. moms. Fakturorna i stickprovet hade ett värde mellan 1267 kr och 2 363 000 kr. Totalt har 15 (60%) av de 25 inköpen konkurrensutsatts, antingen vid direktupphandling eller utifrån avrop från giltigt ramavtal. Av resterande tio stickprov var konkurrensutsättning ej tillämpligt (E/T) för tre av stickproven då de avsåg vite/ersättning till leverantörer vid förändrade villkor i ramavtal samt pensionsförsäkring som löneförmån. För dessa stickprov har en bedömning ej kunnat göras.

Av stickprovet utgjordes 14 st inköp via direktupphandling, och av dessa konkurrensutsattes åtta st. Av 14¹ granskade stickprov utan ramavtal ligger två² av inköpen över beloppsgränsen för direktupphandling för perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020. Perioden avser åtta månader vilket innebär att den totala summan för inköp från respektive leverantör för hela år 2020 antas vara högre. Mallen som finns framtagen för dokumentation av direktupphandlingar har använts i 6 av 14 möjliga fall.

	Antal stickprov av totalt 25st	Kostnad för inköpen jan-sep (Sek ex moms)	Har mall för direktupphandling använts?	Har konkurrensutsättning skett?	Notering
Direktupphandling utan dokumenterat avtal	6st (24%)	899 664	Delvis (1 av 6)	Delvis (2 av 6)	För två av stickproven finns dokumenterat att FFU gått ut till minst två leverantörer. För ett av stickproven har mallen använts och för ett har dokumentation gjorts utanför mallen.
Direktupphandling med dokumenterat avtal	8st (32%)	10 317 443	Delvis (5 av 8)	Delvis (6 av 8)	För 5 av stickproven finns dokumenterat i mall att FFU gått ut till minst två leverantörer. För ett av stickproven finns andra underlag som visar på konkurrensutsättning.
Avrop från giltigt ramavtal	7st (28%)	6 099 962	E/T*	Ja	Varan/ tjänsten som inköpen omfattar har ingått i avtalet
Avrop från ogiltigt ramavtal	1st (4%)	109 651	E/T*	Nej	Ramavtalet tecknades efter inköpet gjordes.

¹ De 3 undantagen är ej medräknade

² Undantag är ej medräknade - ett av dessa stickprov avseende vite översteg gränsen

Ej tillämpligt	3st (12%)	1 166 178	ET*	ET*	2 stickprov avser vite / ersättning vid förändrat behov som inneburit att ramavtal ej följts. 1 avser pensionsförmåner.
----------------	--------------	--------------	-----	-----	---

*E/T= Ej tillämpligt

Stickprovskommentarer

Den sammantagna kostnaden för inköp från *CGI Sverige AB* under jan-sept uppgår till 7 276 749 kr (ex.moms), vid sakkontroll uppges att summan omfattar flera olika inköp från leverantören. För det inköp som stickprovet som berör (ca 792 000 kr) är upphandlingsförfarandet samt villkoren mellan leverantör och beställare inte helt tydligt. Överenskommelsen med CGI Sverige AB verkar härstamma från ett avtal med Logical Sverige AB daterat 2011, som sedan Wallen Media har övertagit 2013. I stickprovet är det CGI Sverige AB som levererar tjänsten, ingen upphandling synes ha förekommit. De enda prisuppgifter som tydligt framgår är från 2011 och torde inte gälla längre. I avtal från 2011 anges att avtalet ska löpa på med automatisk förlängning med sex månader om avtalet inte sägs upp. Det saknas underlag för att avtalet och nu aktuellt inköp har konkurrensutsatts.

För stickprov som avser *Fujitsu Sweden AB* uppgår kostnaden för perioden jan-sept till 156 500 kr (ex. moms) och avser konsultstöd för Qlik. Det saknas aktuellt avtal med leverantör och i ett avtal som löpt ut sommaren 2015 står att leverantören ska leverera Qlik View-licenser. Enligt förvaltningen anlitas leverantören under annat ramavtal i vilket tjänsten Qlik View ingår. Inget specifikt skrivs i det avtal som förvaltningen hänvisar till om att tjänster ska levereras av Fujitsu Sweden AB.

Avseende stickprov för *Norstedts Juridik AB* har tjänster under perioden köpts in för 179 028 sek (ex.moms). Ett avtal finns som beskriver att tjänsterna avser abonnemang på informationstjänster via internet. Enligt förvaltningen avser stickprovet rättsdatabaslicenser som förnyas årligen. Efter kontakt per telefon eller mail skickar leverantören en faktura som attesteras och inga skriftliga avtal har funnits utöver den återkommande fakturan. I stickprovet har det inte styrkts att det endast finns en leverantör för den köpta tjänsten.

Malmö näringslivsgala 2020 har upphandlats och avtal har slutits med arrangören *Dreambag Event AB*. Inköp för perioden uppgick till 1 689 097 kr (ex.moms). Av avtalet framgår att fast pris utgår för uppdraget om 1 300 000 kr och att eventuellt tillkommande arbete ska beställas skriftligen. Sådan dokumentation har vi inte tagit del av i granskningen. Vid sakkontroll framkommer att leverantören har fakturerat arbete för kommande år vilket förklarar den högre kostnaden. Utöver ovanstående notering om priset finns tillräcklig dokumentation gällande upphandlingen.

Förlängning av avtal

Av totalt sju granskade giltiga ramavtal har fyra förlängts, varav två av dessa har s.k. automatiska förlängningar enligt avtalsvillkoren. Enligt uppgift från förvaltningen tecknas inga nya ramavtal med automatisk avtalsförlängning. Underlag har inkommit i form av skärmbild från avtalskatalogen som visar att avtalen var aktuella under inköpsperioden. Ett av avtalen har förlängts vid en senare tidpunkt än vad som anges i avtalet för giltig avtalsförlängning.

Attestordning

Inom kommunstyrelsen har samtliga attestanter stämt överens med attestförteckning och besluts- samt sakattestant har skiljt sig åt i samtliga fall. Granskningen har utgått från de uppgifter som förvaltningen lämnat och har inte kontrollerat direkt från ekonomisystemet.

3.3.2. Förskolenämnden

Värdet för de 25 stickproven i kontrollen uppgår till totalt ca 1 990 000 kr exkl. moms. För perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020 köpte förskolenämnden totalt in varor och tjänster från de utvalda leverantörerna för ca 25 000 000 kr exkl. moms. Den lägsta kostnaden för fakturan i stickprovet var 6 732 kr exkl. moms och den högsta kostnaden av samtliga utvalda fakturor i stickprovet låg på 506 992 kr exkl. moms.

Totalt har 18 av de 25 inköpen konkurrensutsatts, antingen via direktupphandling eller utifrån avrop från giltigt ramavtal. Av de resterande sju inköpen var konkurrensutsättning ej tillämplig (E/T) enligt LOU i fyra av fallen. Dessa inköp avsåg hyreskostnader, inköp av gas där leverantören var ägare av gasnät samt barnpeng till fristående förskola. Av totalt sex direktupphandlingar konkurrensutsattes tre av dessa.

Samtliga stickprov som saknar ramavtal ligger under beloppsgränsen för direktupphandling sett till fakturerat belopp under perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020. Då perioden avser åtta månader innebär att den totala summan för inköp från respektive leverantör för hela år 2020 antas vara högre. Mallen som finns framtagen för dokumentation av direktupphandlingar har använts av förvaltningen för tre av sex möjliga direktupphandlingar. För ytterligare ett av stickproven gjordes direktupphandling trots att giltigt ramavtal fanns utifrån motivering att varan ej framgick tydligt i avtalet. Även i detta fall användes mallen för direktupphandling.

	Antal stickprov av totalt 25st	Kostnad för inköpen jan-sep (sek EX moms)	Har mall för direktupphandling använts?	Har konkurrensutsättning skett?	Notering
Direktupphandling utan dokumenterat avtal	2 st (8%)	407 094	Ja	Ja	Inköpen avser konferens. I båda fallen finns mall där minst tre leverantörer tillfrågade och i ett fall finns offertförfrågan dokumenterad.
Direktupphandling med dokumenterat avtal	4 st (16%)	1 223 664	Nej	Delvis (1 av 4 möjliga)	För ett av inköpen finns underlag för att två leverantörer tillfrågats. För tre av stickproven med avtal där direktupphandling skett har är konkurrensutsättning ej tillämpligt. Därav tas dessa stickprov upp under <i>övrigt /undantag</i> .
Avrop från giltigt ramavtal	15 st (60%)	15 379 621	E/T	Ja	Samtliga ramavtal har varan/ tjänsten som upphandlats ingått i avtalet. Från en leverantör där ramavtal finns har direktupphandling

					gjorts med konkurrensutsättning i mallen då varan inte tydligt ingick i ramavtalet.
Ej tillämpligt	4 st (16%)	7 514 364	E/T	E/T	Stickproven avser barnpeng till fristående förskola, hyreskostnader samt kostnad för gas där leverantören äger gasnätet.

*E/T= Ej tillämpligt

Stickprovskommentarer

I stickprovsgranskningen noterar vi ett samarbetsavtal med *Yallatrappen* kring familjelotsar. Upphandlingen ligger för årets första åtta månader nära direktupphandlingsgränsen för helåret 2020. Förvaltningen motiverar direktupphandling utifrån en utredning som genomförts i samråd med förvaltningsjurist på upphandlingsenheten och hänvisar till LOU (2016:1145) 19 kap 36§, upphandling av välfärdstjänster. Enligt 19 kap. § 36 ska myndigheten informera om inköpet genom annons i en elektronisk databas om inköpet överstiger vissa nivåer. Vidare finns undantag när sådan information inte behöver annonseras, det har dock inte framgått vilket undantag som avses i detta fall, eller de sammantagna inköpen av leverantören.

Avseende stickprov som avser kostnad utifrån samarbetsavtal med *Barnmorskorna Malmö AB* har kostnad för el och städtjänster utgått på över 100 000 kr (ex.moms) för perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020. Inget ramavtal eller konkurrensutsatt direktupphandling finns. Det finns upprättat ett samverkansavtal där det framgår att kostnaden fördelas mellan de samverkande verksamheterna eller organisationerna. Vid genomgång av samverkansavtalet framgår att Malmö stad står för större delen av kostnader och nyttjande av lokalen.

I stickprov för inköp av fläktar från *El-Giganten AB* har förvaltningen valt att göra direktupphandling med konkurrensutsättning trots att giltigt ramavtal finns med leverantören. Detta då varan som skulle köpas in inte tydligt framgick av ramavtalet varpå en konkurrensutsättning gjordes med två ytterligare leverantörer och mallen för direktupphandling användes.

Förlängning av avtal

De ramavtal som ingått i stickproven, och som har förlängts för att vara giltiga, har förlängts enligt de villkor som gällt i ursprungsavtalet. Två av ramavtalen har avropats från Sveriges kommuner och regioners (SKR) upphandlade avtal. Vi har i granskningen inte haft tillgång till innehållet i ursprungsavtalen som förvaltningen hänvisar till utan tagit del av skärmbild från avtalskatalogen där avtalens giltighetstid framgår.

Attestordning

Inom förskoleförvaltningen har samtliga attestanter stämt överens med attestförteckning och besluts- samt sakattestant har skiljt sig åt i samtliga fall. Granskningen har utgått från de uppgifter som förvaltningen lämnat och har inte kontrollerat direkt från ekonomisystemet.

3.3.3. Grundskolenämnden

Värdet för de 25 leverantörsfakturer som ingått i stickprovskontrollen uppgår till 1 680 000 kr exkl. moms. För perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020 köpte grundskolenämnden totalt in varor och tjänster från de utvalda leverantörerna för totalt ca 12 000 00 kr exkl. moms.

Den lägsta kostnaden för enskild faktura i stickprovet var 4 792 kr exkl. moms och fakturan avseende den högsta kostnaden låg på 229 320 kr exkl. moms.

Totalt har elva av de 25 inköpen i stickprovet konkurrensutsatts, antingen via direktupphandling eller utifrån att avrop skett från giltigt ramavtal. I granskade stickprov ligger två av stickproven över beloppsgränsen för direktupphandling sett till fakturerat belopp under perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020. Då perioden avser åtta månader innebär att den totala summan för inköp från respektive leverantör för hela år 2020 antas vara högre. Mallen som finns framtagen för dokumentation av direktupphandlingar har använts av förvaltningen för fyra av 19³ möjliga direktupphandlingar.

Det framkommer av stickprovsgranskningen att majoriteten av upphandlingarna har gjorts som direktupphandlingar. Förvaltningen bekräftar att flera av dessa varit inköp som gjorts trots att ramavtal med annan leverantör eventuellt kunnat användas eller att avrop skett från ramavtal som förvaltningen inte varit avtalspart i. Det framkommer att avtal saknas med flera leverantörer som förvaltningen gjort inköp från. Enligt uppgifter från förvaltningen är ramavtal på gång att tecknas inom vissa av dessa områden.

	Antal stickprov av totalt 25st	Kostnad för inköpen jan-sep (sek ex moms)	Har mall för direktupphandling använts?	Har konkurrensutsättning skett?	Notering
Direktupphandling utan dokumenterat avtal	13st (52%)	3 724 128	Nej	Nej	Förvaltningen bedömer att fem av inköpen troligtvis är felaktiga så ramavtal med annan leverantör finns eller att inköp inte skulle ha genomförts.
Direktupphandling med dokumenterat avtal	6st (24%)	1 532 767	Delvis (4 av 6)	Delvis (4 av 6)	I tre av stickproven där mallen har använts har minst två inkommit med anbud. Vid ett tillfälle har mall använts men enbart en leverantör inkommit med anbud.
Avrop från giltigt ramavtal	6 (24%)	6 500 094	E/T	Ja	

*E/T= Ej tillämpligt

Stickprovskommentarer

Av stickprovet med *Nova Software AB* framgår att det finns olika inköp som förvaltningen gjort från leverantören. Aktuellt stickprov är enligt uppgift en kostnad för IT-infrastruktur för de tre skolnämnderna där grundskolenämnden är samordnande. Stickprovet avser licenser som köpts in till en summa som ligger nära gränsen för direktupphandling. Ett avtal finns med *Nova Software* som avser Skola 24 licenser och gäller under en tioårsperiod, dock har vi inte tagit del av annan upphandlingsdokumentation.

För stickproven med *Freses Skyltar AB*, *Ryds Glas AB* och *Park och Vatten Skåne AB* har förvaltningen avropat på avtal som annan förvaltning (Stadsfastigheter) har upphandlat.

³ Ej inkluderat de två direktupphandlingar där ramavtal löpt ut

Grundskolenämnden/-förvaltningen är inte avtalspart i dessa avtal. Numera ska stadsfastigheters avtal även omfatta stadens övriga nämnder.

I stickproven där Clas Ohlson AB, Djungelpatrullens Växtservice AB, Bauhaus & CO KB, Konditori Katarina AB, Isaks Ädelträ AB, Maxi ICA Stormarknad Malmö och Clas Ohlson AB har vi varken tagit del av undertecknade avtal eller underlag som tyder på att inköpen konkurrensutsatts.

I granskningen av stickprov för *Axiell Sverige AB* noterar vi att avtal finns tecknat med leverantören och att mallen vid direktupphandling har använts. I mallen för direktupphandling framgår två leverantörer som förfrågningsunderlag har skickats till samt motivering för val av leverantör.

Attestordning

Inom grundskoleförvaltningen har samtliga attestanter stämt överens med attestförteckning och besluts- samt sakattestant har skiljt sig åt i samtliga fall. Granskningen har utgått från de uppgifter som förvaltningen lämnat och har inte kontrollerat direkt från ekonomisystemet.

3.3.4. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Värdet för de 25 stickproven i kontrollen uppgår till totalt ca 4 230 000 kr exkl. moms. För perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020 köpte nämnden totalt in varor och tjänster från de utvalda leverantörerna för ca 17 800 000 kr exkl. moms. Den lägsta kostnaden för fakturan i stickprovet var 4 401 kr exkl. moms och den högsta kostnaden av samtliga utvalda fakturor i stickprovet låg på 860 889 kr exkl. moms. Totalt har tolv av de 25 inköpen konkurrensutsatts, antingen via direktupphandling eller utifrån avrop från giltigt ramavtal. Av de resterande 13 inköpen var konkurrensutsättning ej tillämplig (E/T) enligt LOU i fyra av fallen då dessa inköp avsåg hyreskostnader, kostnad för praktikplats samt installationsarbete på hyresvärdens fastighet. Av totalt tolv direktupphandlingar konkurrensutsattes två.

Av 11 granskade stickprov utan ramavtal ligger ett⁴ över beloppsgränsen för direktupphandling för perioden 1 januari 2020 till 31 september 2020.

Då perioden som kontrollerats avsett åtta månader, från 1 januari 2020 till 31 september 2020, innebär det att den totala summan för inköp för hela år 2020 antas vara högre. Mallen som finns framtagen för dokumentation av direktupphandlingar har använts av förvaltningen för två av tio möjliga direktupphandlingar.

	Antal stickprov av totalt 25st	Kostnad för inköpen jan-sep (SEK EX moms)	Har mall för direktupphandling använts?	Har konkurrensutsättning skett?	Notering
Direktupphandling utan dokumenterat avtal	10st (40%)	1 033 110	Delvis (1 av 10)	Delvis (1 av 10)	För ett av inköpen förklaras bristande underlag med behov av brådskande åtgärder på grund av Covid-19.
Direktupphandling med dokumenterat avtal	1st (4%)	275 000	Ja	Ja	För två stickprov i kategorin direktupphandling med avtal är konkurrensutsättning inte tillämplig varpå

⁴ Stickproven som bedömts Ej tillämpliga är inte medräknade

					dessa tas upp under Övrigt / undantag
Avrop från giltigt ramavtal	10st (40%)	1 794 934	E/T	Ja	För samtliga ramavtal har upphandlad vara/ tjänst ingått i avtalet.
Ej tillämpligt	4st (16%)	2 077 742	E/T	E/T	Stickproven avser hyreskostnad, kostnad för larminstallation via fastighetsägarens avtal samt arvode till praktikplats för elever.

*E/T= Ej tillämpligt

Stickprovskommentarer

För leverantörerna Bilia Personbilar AB, Ångtvättbilen AB, Håbeco Production AB, Clarion Hotel & Congress Malmö Live, Klinikinredning Sverige AB och Anticimex AB har vi inte fått del av undertecknade avtal eller underlag som visar på att en konkurrensutsättning har genomförts.

För stickprovet avseende inköp av tjänster från *Önnevik Konsult AB* noterar vi att utförliga underlag som styrker upphandlingsförfarandet finns.

Förlängning av avtal

Av totalt nio ramavtal har åtta förlängts, vilket gjorts enligt villkor för förlängning i ramavtalet. Dokumenterat underlag har uppvisats för sju av åtta förlängningar. Av dessa avtal är det fyra av avtalen där automatisk förlängning sker vilket står inskrivet i avtalen. Förvaltningen uppger att automatiska förlängningar inte dokumenteras i särskilda avtal varpå underlag för detta saknas. Dock har ramavtalslista fungerat som underlag för att säkerställa förlängningarnas giltighet vid tidpunkt för inköp.

Attestordning

Samtliga attestanter stämt överens med attestförteckning och besluts- samt sakattestant har skiljt sig åt i samtliga fall.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten. Vi bedömer att det pågår ett arbete och att det finns en organisation som i flera delar bidrar till en betryggande intern kontroll men att insatserna i andra avseenden behöver stärkas och utvecklas. Vi grundar vår bedömning på att granskade nämnder har en i stora delar solid organisation men att kompetensen ute i verksamheten, där många direktupphandlingar sker, behöver stärkas. Vidare ser vi att det finns interna kontroller är integrerat i det dagliga arbetet, bl.a. genom kontroll av utbetalningsfilen samt att avvikelser identifieras och kommuniceras. Resultatet av vår stickprovsgranskning tyder dock på att flera nämnder behöver fördjupa sina kontroller och systematiskt kontrollera även de underliggande verifikationerna. Avsaknaden av dokumenterade avtal innebär även att villkor för inköpet, såsom avtalat pris inte kan kontrolleras vilket är en brist.

Enligt lagen om offentlig upphandling såväl som stadens riktlinjer ska varje nämnd (upphandlande myndighet) besluta om nämndspecifika riktlinjer för direktupphandling. Sådana riktlinjer har förskolenämnden beslutat om samt förvaltningsledningarna i de två andra skolenämnderna. Stadskontoret håller vid tidpunkten för granskingen på att bereda sådana riktlinjer.

För att säkerställa regelefterlevnad och god intern styrning och kontroll vid direktupphandlingar har ett stadsövergripande mall tagits fram. Om mallen och de förvaltningsspecifika rutinerna används på rätt sätt så samlas all dokumentation i direktupphandlingen i diarierhanteringssystemet Platina. Vår stickprovsgranskning visar att mallen inte används i den utsträckning som vi bedömer vara tillräcklig.

Kommunstyrelsen

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Vid direktupphandlingar saknas det i vissa fall dokumenterade avtal med leverantörer och/eller underlag för inköpet. Utan tydliga underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts med flera leverantörer kan vi inte bortse från risken att enbart en leverantör har tillfrågats.

Mallen för direktupphandling används till viss del men här bedömer vi att det finns ytterligare utvecklingspotential. Vi bedömer att den interna kontrollen och företrädesvis kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal.

Förskolenämnd

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på tillfredsställande regelefterlevnad i förhållande till kraven i lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskingen visar att gällande ramavtal finns med flertalet leverantörer, med övriga leverantörer i stickprovet bedömer vi att upphandlingslagstiftningen har efterlevts i flertalet fall.

Vi bedömer sammantaget att den interna kontrollen och kontrollmiljön fungerar väl avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop inom förskolenämnden.

Grundskolenämnd

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att nämnden brister i följsamhet då dokumenterade avtal och ramavtal saknas samt att flera av de direktupphandlingar som granskats avropats med annan leverantör trots att giltigt ramavtal funnits.

Framtagen mall för direktupphandling används inte i tillräcklig omfattning vid direktupphandlingar. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas avseende genomförande av direktupphandlingar och avrop.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Det sammantagna granskningsresultatet tyder på att det kan finnas brister i regelefterlevnad i förhållande till lagstiftning, praxis och gällande interna styrdokument.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar brister i form av att upphandlingsunderlag inte har upprättats och sparats i flera fall. Vidare att vissa avtal förlängs automatiskt samt att underlag för förlängningar saknas eller inte har kunnat uppvisas vid förfrågan.

Mallen för direktupphandling används inte i tillräcklig omfattning vid direktupphandlingar. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas avseende främst genomförande av direktupphandlingar och avrop av ramavtal.

Revisionsfråga	Svar
Har styrelsen och nämnderna säkerställt att gällande rutiner, attestreglemente och attestinstruktion följs i inköpsverksamheten?	Ja, kontrollen av attestreglementet, attestinstruktioner och rutiner tillhörande dessa bedömer vi som tillfredsställande.
Har styrelsen och nämnderna säkerställt att kommunövergripande ramavtal samt nämndspecifika avtal följs i inköpsverksamheten?	Nej, inte i tillräcklig utsträckning annat än för förskolenämnden som vi bedömer har en tillfredsställande regelefterlevnad. För övriga nämnder bedömer vi att ytterligare insatser behövs för att förbättra framförallt rutinerna vid direktupphandlingar.
Har styrelsen och nämnderna säkerställt att upphandlingslagstiftning samt policys och riktlinjer följs i inköpsverksamheten?	Delvis. Vi bedömer att förskolenämnden har en god följsamhet till såväl lag som policys och riktlinjer men att övriga granskade nämnder samt kommunstyrelsen behöver stärka följsamheten ytterligare.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att:

- ▶ Besluta om nämndspecifika riktlinjer för direktupphandling.
- ▶ Säkerställa tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för genomförande av upphandlingar och inköp ute i verksamheterna.
- ▶ Säkerställa att tillräcklig dokumentation upprättas och sparas vid direktupphandlingar.

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ekonomichef, Intern ledning och stöd
- ▶ Inköpsamordnare, planeringssektionen
- ▶ Kamrer, intern ledning och stöd
- ▶ Sektionschef, planeringssektionen
- ▶ Controller, grundskoleförvaltningen
- ▶ Kamrer, grundskoleförvaltningen
- ▶ Redovisningsansvarig, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- ▶ Inköpsamordnare, förskoleförvaltningen
- ▶ Kamrer, förskoleförvaltningen

Dokument:

- ▶ Attestreglemente Malmö stad
- ▶ Attestreglemente tillämpningsanvisningar
- ▶ Inköspolicy Malmö stad
- ▶ Riktlinjer för inköp Malmö stad
- ▶ Reglemente för intern kontroll Malmö stad
- ▶ Inköpsrutin förskolenämnden
- ▶ Attestinstruktion förskoleförvaltningen
- ▶ Utbetalningslista rutin skolförvaltningarna
- ▶ Inköpsrutin grundskoleförvaltningen
- ▶ Rutin direktupphandling grundskoleförvaltningen
- ▶ Attestinstruktion grundskoleförvaltningen
- ▶ Riktlinje för direktupphandling gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- ▶ Attestinstruktion gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- ▶ Attestinstruktion kommunstyrelsen
- ▶ Rutin kontroll utbetalningsjournal stadskontoret
- ▶ Stickprovsunderlag grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen, stadskontoret och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen