



Malmö stad  
**Revisionskontoret**

# Fördjupad granskning

## Direktupphandling och avtalstrohet

Fredrik Edler, certifierad kommunal yrkesrevisor  
Erik Mogård, kommunal yrkesrevisor

Beslutad av revisorskollegiet 2018-12-12

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>BAKGRUND .....</b>	<b>6</b>
<b>SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING .....</b>	<b>7</b>
Syfte .....	7
Revisionsfrågor .....	7
Avgränsning.....	7
<b>REVISIONSKRITERIER .....</b>	<b>7</b>
<b>PROJEKTORGANISATION .....</b>	<b>8</b>
<b>METOD.....</b>	<b>8</b>
<b>REGELVERK.....</b>	<b>9</b>
Lagen om offentlig upphandling.....	9
Malmö stads upphandlingspolicy och riktlinjer.....	10
Malmö stads policy och riktlinjer för inköpsverksamheten .....	10
Reglemente för Malmö kommunstyrelse .....	12
<b>RESULTAT AV GRANSKNINGEN .....</b>	<b>13</b>
Kommunstyrelsen.....	13
Hälsa-, vård och omsorgsnämnden.....	17
Kulturnämnden.....	19
Övergripande strategiska frågor för inköpsverksamheten.....	21
<b>BEDÖMNING OCH SLUTSATS.....</b>	<b>24</b>
Kommunstyrelsen.....	24
Hälsa-, vård och omsorgsnämnden.....	25
Kulturnämnden.....	26
Sammanfattande bedömning .....	26
Övergripande strategiska frågor för inköpsverksamheten.....	27

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

I 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) anges att 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 och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I 12 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) anges att revisorernas uppgifter är att pröva om verksamheten sköts på ett **ändamålsenligt** och från ekonomisk synpunkt **tillfredsställande** sätt, om räkenskaperna är **rättvisande** och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är **tillräcklig**.

I revisionskontorets årsrapport sammanfattar den sakkunniga revisorn det gångna årets granskning av respektive nämnd vilket ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin prövning utifrån kommunallagen. Fördjupade granskningar som görs under året rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter. Alla publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida [malmo.se/stadsrevisionen](http://malmo.se/stadsrevisionen).

## Sammanfattning

Malmö stads förvaltningar genomför varje år inköp till betydande ekonomiskt värde och det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med gällande regelverk. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandling inom offentlig verksamhet. Av Malmö stads styrdokument kring upphandling framgår även att stadens inköpsverksamhet ska säkerställa att EU-direktiv, svensk lag, interna riktlinjer och politiska mål och målområden iakttas.

Revisorskollegiet har efter riskbedömning beslutat att genomföra en fördjupad granskning av direktupphandlingar och avtalstrohet avseende kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och kulturnämnden. Granskningen infattar även kommunstyrelsens uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och kulturnämndens hantering av direktupphandlingar inte fullt ut sker i enlighet med gällande regelverk (lagen om offentlig upphandling samt Malmö stads policy och riktlinjer för inköpsverksamheten).

Då brister finns är bedömningen vidare att styrelsen och nämnderna inte säkerställer att det finns en tillräcklig intern kontroll av att inköp genomförs i enlighet med avtal och gällande regelverk för direktupphandlingar. Kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och kulturnämnden behöver därför stärka den interna kontrollen kring direktupphandlingar och rekommenderas:

- Säkerställa att marknadsundersökning och konkurrensutsättning genomförs i samtliga direktupphandlingar.
- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras (upphandlingens samtliga skeden) då upphandlingens värde beräknas överstiga 100 000 kr.

Kommunstyrelsen och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden behöver dessutom stärka den interna kontrollen kring ingående och avrop från avtal och ramavtal och rekommenderas:

- Säkerställa att avtal och ramavtal inte gäller tillsvidare (utan begränsning i tid) och att ramavtal normalt inte löper under längre tid än 4 år.

- Säkerställa att inköp (avrop) inte sker från avtal eller ramavtal som löpt ut i tid.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen delvis fullgör sitt uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor. Upphandlingsenheten stödjer inte förvaltningarna i upphandlingar i den omfattning som efterfrågas. Samtidigt inkommer förvaltningarna inte med årsplaner där förvaltningarnas behov av stöd konkretiseras. Utifrån kommunstyrelsens övergripande strategiska uppdrag rekommenderas styrelsen:

- Arbeta för att förvaltningarna ska inkomna med årsplaner för kommande behov av upphandlingsstöd.
- Arbeta för att upphandlingsenheten i större utsträckning ska kunna möta förvaltningarnas behov av stöd i upphandlingar.

Kommunstyrelsen, hälsa-, vård och omsorgsnämnden och kulturnämnden rekommenderas:

- Säkerställa att respektive förvaltning inkommer med en årsplan till upphandlingsenheten för kommande behov av upphandlingsstöd.

## Bakgrund

Malmö stads förvaltningar genomför varje år inköp till betydande ekonomiskt värde och det är av stor vikt att inköpen genomförs i enlighet med gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas dvs. att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts - antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i ett kommunövergripande ramavtal. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandling inom offentlig verksamhet. Av Malmö stads styrdokument kring upphandling framgår även att stadens inköpsverksamhet ska säkerställa att EU-direktiv, svensk lag, interna riktlinjer och politiska mål och målområden iakttas.

Revisorskollegiet har efter riskbedömning beslutat att genomföra en fördjupad granskning av direktupphandlingar och avtalstrohet. Granskningen infattar även kommunstyrelsens uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet.

Direktupphandling är aktuellt om det som ska köpas in har ett värde som understiger direktupphandlingsgränsen om ca. 586 000 kr. Det är inte enbart det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret. Lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument gör dock gällande att samtliga inköp ska vara konkurrensutsatta. Upphandlingen ska föregås av en undersökning av vilka leverantörer som finns på marknaden och en analys av vilka leverantörer som bäst svarar mot ställda krav.

Upphandlingsenheten har till uppdrag att ansvara för Malmö stads upphandlingsverksamhet, genom att utgöra resurs för råd och stöd i upphandlingsfrågor. Enhetens roll är bl.a. att bevaka att kommunens upphandlingar sker i enlighet med gällande rätt och att kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer följs samt informera styrelse, nämnder och förvaltningar om gällande regelsystem för upphandlingar.

## **Syfte, revisionsfrågor och avgränsning**

### **Syfte**

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och kulturnämnden säkerställer att inköp genomförs i enlighet med avtal och gällande regelverk avseende direktupphandlingar samt om styrelsens och nämndernas interna kontroll härav är tillräcklig.

Syftet med granskningen har även varit att bedöma om kommunstyrelsen fullgör sitt uppdrag enligt reglementet att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet.

### **Revisionsfrågor**

Revisionsfrågor som ska besvaras i granskningen är följande:

- Följer kommunstyrelsen och nämnderna lagen om offentlig upphandling och Malmö stads styrdokument vid inköp och direktupphandling?
- Följer kommunstyrelsen och upphandlingsenheten sitt uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet?

### **Avgränsning**

Avgränsning har gjorts till kommunstyrelsen, kulturnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och dess förvaltningar.

Granskningen har vidare avgränsats till inköp av varor och tjänster under perioden januari – maj 2018 under tröskelvärdet enligt upphandlingslagstiftningen.

### **Revisionskriterier**

Revisionskriterierna utgörs av:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Malmö stads upphandlingspolicy – *t.o.m. 31 maj 2018*
- Riktlinjer för Malmö stads upphandlingspolicy – *t.o.m. 31 maj 2018*

- Policy för inköpsverksamheten i Malmö stad – *fr.o.m. 1 juni 2018*
- Riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad – *fr.o.m. 1 juni 2018*
- Kommunövergripande ramavtal och nämndspecifika avtal
- Reglemente för Malmö kommunstyrelse

Enligt beslut i revisorskollegiet ska revisionskontoret särskilt beakta jämställdhetsintegrering i granskningsarbetet. Revisionskontoret har beaktat kriterier för jämställdhetsintegrering och bedöms inte vara tillämpliga i granskningen.

## Projektorganisation

Styrgrupp KS ur revisorskollegiet: Sten Dahlvid, Per Lilja, Berit Söderholm och Åke Christiansson.

Sakkunniga revisorer från revisionskontoret: Fredrik Edler, *certifierad* kommunal yrkesrevisor och Erik Mogård, kommunal yrkesrevisor

Kvalitetssäkring: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, *certifierad* kommunal yrkesrevisor

Yrkesrevisorerna har prövat sitt oberoende i enlighet med SKYREV:s rekommendation 2 och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

## Metod

Granskningen har utförts genom **dokumentstudier** av lagstiftning, policies, riktlinjer och avtal. Därutöver har skriftliga frågor ställts till tjänstepersoner på berörda förvaltningar för kännedom om inköp, efterlevnad av regelverk och avtal.

**Intervjuer** har genomförts med *chef för upphandlingsenheten* på stadskontoret avseende övergripande strategiska frågor kring stadens inköpsverksamhet och *övriga tjänstepersoner* för att besvara revisionsfrågorna och syftet med granskningen.

Granskningen har även omfattat **stickprovskontroller** på inköp av varor och tjänster under perioden januari - maj 2018 på stadskontoret, kulturförvaltningen och hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. För respektive stickprov fick förvaltningen bl.a. redogöra för vad inköpen avsåg, uppge kostnad för inköpen samt beräkna/uppskatta det totala kontraktsvärdet.



Förvaltningen fick vidare redogöra för om avrop skett från (ram)avtal eller om direktupphandling hade genomförts och om denna hade föregåtts av en marknadsundersökning av vilka leverantörer som bäst svarade mot ställda krav samt om det fanns dokumentation från direktupphandlingarna.

## **Regelverk**

De regelverk som granskningen bedöms utifrån redovisas nedan. Redovisningen har koncentrerats till de paragrafer och avsnitt som gäller för direktupphandling.

### ***Lagen om offentlig upphandling***

Lagen om offentlig upphandling gör gällande att med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form (*19 kap. 4 §*).

Direktupphandling får användas om upphandlingens värde uppgår till högst 586 907 kr. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12–19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl (*19 kap. 7 §*). Av paragrafen framgår vidare att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i denna lag. Vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (*19 kap. 8 §*).

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Dokumentationskravet gäller inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor (*19 kap. 30 §*).

## **Malmö stads upphandlingspolicy och riktlinjer**

Denna policy och riktlinjer gällde fram till och med den 31 maj 2018.

Malmö stads upphandlingspolicy gör gällande att all upphandling och alla inköp ska följa lagar och bestämmelser och genomföras i enlighet med policyn och fastställda riktlinjer. Upphandlingar och inköp för Malmö stad ska genomsyras av de grundläggande principerna för offentlig upphandling, det vill säga principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Av Malmö stads riktlinjer framgår att LOU:s grundläggande principer ska iakttagas vid direktupphandling. Upphandlingen ska föregås av en undersökning av vilka leverantörer som finns på marknaden och en analys av vilka leverantörer som bäst svarar mot ställda krav. Dokumentation över marknadsundersökning, skäl till val av leverantör och kontraktsvärde ska finnas hos verksamheten som gjort direktupphandlingen.

## **Malmö stads policy och riktlinjer för inköpsverksamheten**

Kommunfullmäktige antog den 26 april 2018 *Policy för inköpsverksamheten i Malmö stad* att gälla från den 1 juni 2018. Kommunstyrelsen beslutade om riktlinjer i anslutning till kommunfullmäktiges beslut.

Av *policy för inköpsverksamheten i Malmö stad* framgår att ansvaret för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos varje nämnd. Nämnder utgör således egna upphandlande myndigheter. Ansvaret vilar på respektive nämnd för att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas dvs. att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i ett kommunövergripande ramavtal.

Policyn gör vidare gällande att *Malmö stads inköpsstrategi* avser att säkerställa att inköpsverksamhet sker i enlighet med Malmö stads åtta formulerade inriktningsmål, enligt nedan. Målen är formulerade för att kunna utgöra en generell vägledning och vision för all inköpsverksamhet, vid alla typer av inköp och i alla upphandlingar.

### 1. Holistisk

Inköpsverksamheten ska bedrivas med ett kommunövergripande perspektiv. Koordinering av inköp och upphandlingar ska alltid övervägas där relevanta samordningsvinster kan tas tillvara.

### 2. Effektiv

Inköpsverksamheten ska präglas av effektiva flöden i alla led. Det ska finnas tydliga riktlinjer och rutiner inom alla verksamheter hur inköp ska hanteras och hur upphandling ska genomföras. Utgångspunkten ska vara hög avtalstrohet samt kontinuerlig uppföljning att leveranser sker enligt avtalade villkor.

### 3. Rättssäker

Inköpsverksamheten ska säkerställa att EU-direktiv, svensk lag, interna riktlinjer och politiska mål och målområden iakttas.

### 4. Innovativ

Inköpsverksamheten ska formas så att det ges utrymme för innovativa inköpslösningar. Behov ska, om möjligt, formuleras utifrån vilken funktion som efterfrågas och vilket mål som ska uppnås.

### 5. Hållbar

Samtliga inköp ska ske med ett medvetet ekonomiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande och hänsyn ska tas till samtliga relevanta och rimliga hållbarhetsdimensioner.

### 6. Konkurrensfrämjande

Samtliga inköp ska vara konkurrensutsatta på det sätt som gällande regelverk föreskriver. Upphandlingar ska ske så att marknadens mångfald tas tillvara på ett optimalt sätt utifrån aktuella förutsättningar vid varje upphandlingstillfälle.

### 7. Professionell

Inköpsverksamheten ska präglas av hög affärsetik. Malmö stad ska agera som en seriös och pålitlig affärspartner. Alla som hanterar inköp i staden ska förvalta sin uppgift så att förtroendet för staden inte rubbas.

#### 8. Ansvarsfull

Samtliga inköp ska ske med utgångspunkt i verkligt behov och stå i proportion härtill. Samtliga inköp ska ske med måttfullhet och aktsamhet i fokus.

*Av riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad framgår att enligt gällande lagstiftning ska köp över 100 000 kr dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa genomförandet. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.*

#### **Reglemente för Malmö kommunstyrelse**

Kommunstyrelsens reglemente är från 1991 och har ändrats ett flertal gånger. Under 3 § Styrelsens övergripande uppgifter anges bland annat att styrelsen ska hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet.

## Resultat av granskningen

---

### Kommunstyrelsen

---

Stickprovskontroller har genomförts på förvaltningens inköp under perioden januari till maj 2018. Varje enskilt stickprov har avgränsats till inköp under direktupphandlingsgränsen (tröskelvärde 2018 ca. 586 000 kr) och har i ett första skede inriktats på vilket förfarande förvaltningen använt sig av vid inköpen - avrop gentemot avtal/ramavtal eller direktupphandling.

I de fall förvaltningen avropat från **avtal eller ramavtal** har det i granskningen bl.a. kontrollerats om respektive avtal omfattar de inköpta varorna och tjänsterna samt att avtalen är giltiga och inte löpt ut i tid eller gäller tillsvidare. Av lagen om offentlig upphandling 7 kap. 2 § framgår att ett ramavtal inte får löpa under längre tid än fyra år - om det inte finns särskilda skäl.

I de fall förvaltningen använt sig av **direktupphandling** har det i granskningen bl.a. kontrollerats om bolaget har beräknat upphandlingens totala värde under räkenskapsåret (*kontraktvärde*), om bolagets undersökt vilka leverantörer som finns på marknaden (*konkurrensutsättning*) samt vilken dokumentation bolaget har kring respektive upphandling (*dokumentationskrav*).

### Stickprov

Totalt har det i granskningen genomförts 24 stickprovskontroller på förvaltningens inköp. Inköpen har förvaltningen genomfört antingen genom avrop från avtal/ramavtal eller genom direktupphandling. Vid granskning av underlag till respektive upphandling har 14 inköp bedömts vara utan anmärkning (U.A.).

I granskning har vidare 10 inköp bedömts avvika från lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument kring upphandling – enligt nedanstående tabell och redogörelse. Värdet för de inköp där avvikelser noterats uppgår till totalt ca. 6,8 Mkr.

Leverantör	Inköp avser	Kontraktsvärde	Bedömning
Leverantör A	Fehrman Belt Days - Internationell konferens med 695 deltagare	1 735 000 kr	U.A.
Leverantör B	Konsulttjänster IT (VISP/HVO)	205 800 kr	Avvikelse
Leverantör C	Utvärdering av redovisningsorganisation	648 410 kr	U.A.
Leverantör D	Distribution av tidningen "Vårt Malmö	268 483 kr	U.A.
Leverantör E	Systemförvaltning - avvikelshantering trygghet och säkerhet	749 764 kr	Avvikelse
Leverantör F	Projektledning serviceenheter till stadens förtroendevalda	2 554 428 kr	Avvikelse
Leverantör G	System för digitala informations-skärmar	133 224 kr	Avvikelse
Leverantör H	Konsultuppdrag i samband med stadens byte av bank	1 141 951 kr	Avvikelse
Leverantör I	Metodstöd till programmet data-skyddsförordningen i Malmö stad	1 453 300 kr	U.A.
Leverantör J	"Open e-plattform" molntjänst inkl. underhåll, drift, utv./support	643 200 kr	U.A.
Leverantör K	Konsultarvode utvecklingstjänst för grundskoleförvaltningen	585 045 kr	Avvikelse
Leverantör L	Tryckning av tidning	1 600 887 kr	U.A.
Leverantör M	Upphandlingsstöd	433 650 kr	U.A.
Leverantör N	VR-produktion bl.a. framtagande film för användning i VRglasögon	250 000 kr	U.A.
Leverantör O	Projektledning inför valet 2018	653 800 kr	U.A.
Leverantör P	Licenskostnad e-postverktyg till stadens nämnder - dig. nyhetsbrev	329 270 kr	Avvikelse
Leverantör Q	Konsultstöd SiteVision (Komin)	672 576 kr	U.A.
Leverantör R	Tvärfunktionellt samarbete HR Malmö stad - utbildning HR	282 009 kr	Avvikelse
Leverantör S	Utvärdering av "Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö.."	512 500 kr	U.A.
Leverantör T	Affärsrådgivning avseende upphandling	517 372 kr	U.A.
Leverantör U	IT strategi	432 511 kr	Avvikelse
Leverantör V	Programstöd och utbildning program "Case Lindängen"	419 423 kr	U.A.
Leverantör X	SBA Digital	442 279 kr	Avvikelse
Leverantör Y	Utveckling av ny e-tjänsteplattform	413 570 kr	U.A.

Leverantör B - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett avtal med leverantören som inkl. förlängning löper till 2018-02-23. Efter avtalstidens utgång har förvaltningen fortsatt med inköp av konsulttjänster från leverantören. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning efter avtalsperiodens utgång. Förvaltningen har uppgett att avtalet har ersatts med ett nytt avtal (kammarkollegiets ramavtal - omfattande hårdvara, programvara, molntjänst, kundunik tjänsteleverans med tillhörande konsulttjänster för datacenter) och att tjänster successivt flyttats över från den gamla till den nya leverantören.

Leverantör E - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett förlängt avtal som gäller från 2016-01-01 och tillsvidare med 3 månaders uppsägning. Ursprungsavtalet tecknades - enligt uppgift från förvaltningen - innan 2006. Avtalet är under avveckling. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning från 2006 tills avtalsförlängningen 2016.

Leverantör F - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett ramavtal från 2011. Av ramavtalet framgår att detta gäller från 2011-07-09 och tillsvidare genom förlängning varje år (ingen begränsning i tid) tills någon av parterna säger upp avtalet. Ramavtalet har, enligt förvaltningen, sagts upp och avslutades 2018 efter att ha löpt i 7 år. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning inför avtalstecknande eller under avtalstiden.

Leverantör G - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett avtal med startdatum 2014-07-21 som förlängts t.o.m. 2017-07-31. Efter avtalsslut har förvaltningen fortsatt med inköp från leverantören genom avrop från det aktuella avtalet. Inköpet avser licenskostnader för en standardiserad mediaspelare från ett externt företag och leverantör G är i detta fall en mellanhand.

Förvaltningen har under 2018-06-26 ingått ett nytt avtal med en ny leverantör om tillhandahållande och drift av digitala informationsskärmar. Avtalsperiod med den nya leverantören uppgår till 6 år inkl. eventuell förlängning (2 år + förlängning 4 år). Förvaltningen har uppgett att avtalet ligger närmare att inte betraktas som ett ramavtal och har bedömt avtalet som ett tjänstekontrakt eftersom villkoren är fastställda. Exempelvis behöver förvaltningen vid beställning endast kontakta leverantören och meddela leveransställe samt val av tjänst.

Leverantör H - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett avtal för konsultservice. Avtalets giltighetsperiod är från 2008-10-01 till 2011-12-31 och gäller efter detta tillsvidare med konstant fakturering om 40 timmar per månad med undantag för en semestermånad varje år. Arbete överstigande 40 timmar per månad faktureras enligt gällande timtaxa. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning efter avtalsslut 2011. Stadskontoret har uppgett att förvaltningen påbörjat upphandling av ett nytt avtal.

Leverantör K - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett supportavtal från 2011. Avtalet löper tillsvidare med en ömsesidig uppsägningstid om 3 månader mellan kund (Malmö stad) och leverantör. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning inför avtalstecknande eller under avtalstiden. Stadskontoret har uppgett att avtalet är uppsagt och att inga fler avrop kommer att ske från avtalet.

Leverantör P - Förvaltningens dokumentation utgörs av en undertecknad order (Order form) från 2017. Förvaltningen har uppgett att all dokumentation kring inköpet har försvunnit i samband med ett datorsystem byttes ut. Malmö stads IT-service har inte kunnat återskapa dokument kring upphandlingen. Förvaltningen har inte heller på annat sätt gjort sannolikt att inköpet konkurrensutsatts.

Leverantör R - Förvaltningens dokumentation utgörs av en offert från leverantören. Inköpet avser en utbildningsinsats som har köpts in utanför stadens ramavtal - då kompetensen (tvärfunktionellt samarbete HR Malmö stad) bedömdes inte finnas hos någon av de i avtalet upphandlade leverantörerna. Vid direktupphandlingen kontaktades endast en leverantör - ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör U - Förvaltningens dokumentation utgörs av en uppdragsförfrågan, avtal och dokumentation från direktupphandlingen. Inköpet avser framtagande av styrdokument för IT och digitalisering i Malmö stad. I upphandlingsprocessen har endast en leverantör kontaktats med förvaltningens motivering att den aktuella konsulten (leverantören) har unik kompetens inom sakområdet, finns i närområdet samt känner till och har arbetat med Malmö stads resurser kring frågan.



Förvaltningen har även gjort bedömningen att det mest tidseffektiva och ekonomiskt mest fördelaktiga var att upphandla konsultens tjänster. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning har redogjorts för som visar att endast en leverantör svarar upp mot ställda krav.

Leverantör X - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett avtal från 2013. Avtalet löper tills vidare och förlängs med 12 månader i taget. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning inför avtalstecknande eller under avtalstiden.

---

## Hälsa-, vård och omsorgsnämnden

---

Stickprovskontroller har genomförts på förvaltningens inköp under perioden januari till maj 2018. Varje enskilt stickprov har avgränsats till inköp under direktupphandlingsgränsen (tröskelvärde 2018 ca. 586 000 kr) och har i ett första skede inriktats på vilket förfarande förvaltningen använt sig av vid inköpen - avrop gentemot avtal/ramavtal eller direktupphandling.

I de fall förvaltningen avropat från **avtal eller ramavtal** har det i granskningen bl.a. kontrollerats om respektive avtal omfattar de inköpta varorna och tjänsterna samt att avtalen är giltiga och inte löpt ut i tid eller gäller tills vidare. Av lagen om offentlig upphandling 7 kap. 2 § framgår att ett ramavtal inte får löpa under längre tid än fyra år - om det inte finns särskilda skäl.

I de fall förvaltningen använt sig av **direktupphandling** har det i granskningen bl.a. kontrollerats om bolaget har beräknat upphandlingens totala värde under räkenskapsåret (*kontraktvärde*), om bolagets undersökt vilka leverantörer som finns på marknaden (*konkurrensutsättning*) samt vilken dokumentation bolaget har kring respektive upphandling (*dokumentationskrav*).

### Stickprov

Totalt har det i granskningen genomförts 19 stickprovskontroller på förvaltningens inköp. Inköpen har förvaltningen genomfört antingen genom avrop från avtal/ramavtal eller genom direktupphandling. Vid granskning av underlag till respektive upphandling har 12 inköp bedömts vara utan anmärkning (U.A.).

I granskning har vidare 7 inköp bedömts avvika från lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument kring upphandling – enligt nedanstående tabell och redogörelse. Värdet för de inköp där avvikelser noterats uppgår till totalt ca. 2,2 Mkr.

Leverantör	Inköp avser	Kontraktsvärde	Bedömning
Leverantör A	Förbrukningsinventarier	529 641 kr	Avvikelse
Leverantör B	Licenskostnad	245 927 kr	U.A.
Leverantör C	Trygghetslarm	4 302 219 kr	U.A.
Leverantör D	Transportkostnader	2 195 133 kr	U.A.
Leverantör E	Licenser	179 433 kr	Avvikelse
Leverantör F	Kurs/konferens	551 758 kr	U.A.
Leverantör G	Program/avtal	163 445 kr	Avvikelse
Leverantör H	Köksmaskin/reparation/underhåll	177 647 kr	Avvikelse
Leverantör I	Inkontinenshjälpmedel	5 052 709 kr	U.A.
Leverantör J	Inkontinenshjälpmedel	695 223 kr	U.A.
Leverantör K	Hyseskostnader	735 241 kr	U.A.
Leverantör L	Larm och bevakning/brandskydd	289 181 kr	Avvikelse
Leverantör M	Utbildningskostnader	659 165 kr	U.A.
Leverantör N	Larm och bevakning	436 884 kr	Avvikelse
Leverantör O	Inhyrd personal	386 648 kr	U.A.
Leverantör P	Investering avs. personlarm	804 836 kr	U.A.
Leverantör Q	Underhållslicenser	296 123 kr	U.A.
Leverantör R	Inkontinenshjälpmedel	4 132 801 kr	U.A.
Leverantör S	Tidningar	409 389 kr	Avvikelse

Leverantör A - Förvaltningens dokumentation utgörs av en offert och en teknisk specifikation av den inköpta produkten. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör E - Förvaltningens dokumentation utgörs av ett ingånget avtal från 2018. Förvaltningen har uppgett att det endast finns en leverantör av tjänsten, detta har dock förvaltningen inte visat eller gjort sannolikt. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör G - Förvaltningens dokumentation utgörs av två olika avtal med leverantören. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör H - Förvaltningen har inte någon dokumentation.

Leverantör L - Förvaltningens dokumentation utgörs av en odaterad direktupphandling avseende inbrottslarm till SoF Norr. Ytterligare dokumentation från förvaltningen avser inköp av ett passersystem och bedöms inte utgöra relevant dokumentation. Inget skriftligt avtal har ingåtts. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör N - Förvaltningens dokumentation utgörs av en överenskommelse från 2006 med en leverantör om larmmottagningstjänst samt en offert/avtal från 2014/2015. Överenskommelsen och avtalet löper tillsvidare genom att förlängas med 1 år i sänder. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör S - Förvaltningens dokumentation utgörs av en direktupphandling från 2015, i vilken förfrågan skickades till en leverantör samt ett avtal med leverantören med avtalsperiod 2015-12-15 - 2016-02-15. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

---

## Kulturnämnden

---

Stickprovskontroller har genomförts på förvaltningens inköp under perioden januari till maj 2018. Varje enskilt stickprov har avgränsats till inköp under direktupphandlingsgränsen (tröskelvärde 2018 ca. 586 000 kr) och har i ett första skede inriktats på vilket förfarande förvaltningen använt sig av vid inköpen - avrop gentemot avtal/ramavtal eller direktupphandling.

I de fall förvaltningen avropat från **avtal eller ramavtal** har det i granskningen bl.a. kontrollerats om respektive avtal omfattar de inköpta varorna och tjänsterna samt att avtalen är giltiga och inte löpt ut i tid eller gäller tillsvidare. Av lagen om offentlig upphandling 7 kap. 2 § framgår att ett ramavtal inte får löpa under längre tid än fyra år - om det inte finns särskilda skäl.

I de fall förvaltningen använt sig av **direktupphandling** har det i granskningen bl.a. kontrollerats om bolaget har beräknat upphandlingens totala värde under räkenskapsåret (*kontraktsvärde*), om bolagets undersökt vilka leverantörer som finns på marknaden (*konkurrensutsättning*) samt vilken dokumentation bolaget har kring respektive upphandling (*dokumentationskrav*).

## Stickprov

Totalt har det i granskningen genomförts 16 stickprovskontroller på förvaltningens inköp. Inköpen har förvaltningen genomfört antingen genom avrop från avtal/ramavtal eller genom direktupphandling. Vid granskning av underlag till respektive upphandling har 10 inköp bedömts vara utan anmärkning (U.A.).

I granskning har vidare 6 inköp bedömts avvika från lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument kring upphandling – enligt nedanstående tabell och redogörelse. Värdet för de inköp där avvikelser noterats uppgår till totalt ca. 3,7 Mkr.

Leverantör	Inköp avser	Kontraktsvärde	Bedömning
Leverantör A	Sierra - Underhållningskostnad	1 538 000 kr	U.A.
Leverantör B	E-boklån på svenska	2 054 000 kr	Avvikelse
Leverantör C	Framtagande av komm. koncept	440 000 kr	U.A.
Leverantör D	Ljusarmaturer	315 000 kr	U.A.
Leverantör E	Hyra teknik under säsong 2018	355 000 kr	U.A.
Leverantör F	Kopieringskort	225 000 kr	U.A.
Leverantör G	ICORN 2018, middag	273 000 kr	Avvikelse
Leverantör H	Materialprovning museifastigheter	384 000 kr	U.A.
Leverantör I	Städning	518 000 kr	Avvikelse
Leverantör J	ICORN 2018, hotell och konferens	746 000 kr	U.A.
Leverantör K	Artisthotell	187 000 kr	U.A.
Leverantör L	Cylindrar och nycklar	126 000 kr	Avvikelse
Leverantör M	Passagesystem	574 000 kr	Avvikelse
Leverantör N	Projektledning (samlok./flytt)	216 000 kr	Avvikelse
Leverantör O	Utveckling - StickUt webbapp	160 000 kr	U.A.
Leverantör P	Underhållsavtal - Brandlarm och säkerhet centralmagasinet	159 000 kr	U.A.

Leverantör B - Förvaltningens dokumentation utgörs av en redogörelse kring inköpet. Förvaltningen har uppgett den valt att inte göra en offentlig upphandling på området då det varit klart att bara en leverantör kunnat vinna. Förvaltningen gjorde bedömningen att arbetet med en upphandling skulle kosta mer än det förväntade besparingen i eventuellt lägre priser då volym är låg och förhandlingsläget svagt. Istället igångsattes en nationell upphandling på området via SKL. Upphandlingen har 2018 vunnits av en annan leverantör som, enligt förvaltningen, inte verkar kunna förse biblioteken med ett önskvärt utbud av böcker. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning inför avtalstecknande eller under avtalstiden.

Leverantör G - Förvaltningens dokumentation utgörs av en offert inskickad från en annan leverantör i samband med ett annat inköp. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör I - Förvaltningen har inte någon dokumentation. Det pågår för närvarande en upphandling av den aktuella tjänsten.

Leverantör L - Förvaltningen har inte någon dokumentation.

Leverantör M - Förvaltningens dokumentation utgörs av en undertecknad offert. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

Leverantör N - Förvaltningens dokumentation utgörs av en undertecknad offert. Ingen övrig dokumentation i form av marknadsundersökning eller konkurrensutsättning.

## **Övergripande strategiska frågor för inköpsverksamheten**

Kommunfullmäktige beslutade i april 2018 om en ny inköspolicy för Malmö stad. I policyn ges kommunstyrelsen ett särskilt åtagande att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på kommunövergripande nivå, vilket även innefattar ett övergripande samordningsansvar.

Kommunstyrelsen har beslutat om riktlinjer för inköpsverksamheten. Riktlinjerna kompletterar inköspolicyn och innefattar övergripande metodbeskrivningar för hur inköpsverksamheten i Malmö stad ska bedrivas. Riktlinjerna kompletteras i sin tur med praktisk vägledning i form av instruktioner, rutinbeskrivningar och mallar som antingen tagits fram av respektive förvaltning och bolag eller av stadskontoret.

Inom kommunstyrelsens förvaltning (stadskontoret) är det upphandlingsenheten som ansvarar för uppdraget att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet. Upphandlingsenheten upphandlar kommunövergripande avtal samt stödjer nämnder och bolag med att upphandla förvaltnings- eller bolagsspecifika avtal och i enskilda frågor. Upphandlingsenheten har ett operativt ansvar att tillse att kommunövergripande inköpsbehov ska kunna hanteras genom avrop från ramavtal.

Ansvar för inköpsverksamheten ligger hos varje nämnd som även utgör en egen upphandlande myndighet. Enligt inköspolicyn vilar det dock ett ansvar på respektive nämnd och bolag för att nyttja kommunövergripande avtal. Operativt biträde ges till alla förvaltningar och bolag som presenterar en årsplan för sitt kommande behov för stadskontoret. Upphandlingsenheten ska bistå förvaltningarna med allmän rådgivning, information och utbildning kring inköp och avtal.

I Malmö stad finns ett inköpsråd. Inköpsrådets uppgift är att vara en länk mellan kommunstyrelsens strategiska och övergripande inköpsverksamhet och de upphandlande myndigheterna. Inköpsrådet ska bevaka och följa upp kommunövergripande angelägenheter av strategisk natur och fatta beslut om eventuella gemensamma inköps- och upphandlingsaktiviteter.

I Malmö stad finns även ett inköpsnätverk. Inköpsnätverket har i uppgift att fånga upp och kommunicera aktuella frågor som berör den operativa inköpsverksamheten och förvaltningsövergripande inköpsfrågor. Syftet med Inköpsnätverket är att sprida information om kommande upphandlingar, aktuella avtal och andra besläktade frågeställningar som berör inköpsverksamheten i staden samt fånga upp frågeställningar som berör de kommunövergripande avtalen.

Upphandlingsenheten har beslutat om att ha ett kategoribaserat arbetssätt och utgår från tre kategorier (förbrukning, tjänster och IT). Till varje kategori finns en kategoriledare som leder och fördelar ärenden inom sin kategori till de upphandlare som är kopplade till kategorin. Inom varje kategori görs bedömningar om det finns förvaltningspecifika avtal som i stället borde utgöra kommunövergripande avtal.

Upphandlingsenheten bistår förvaltningar och bolag i förvaltningsspecifika upphandlingar. Upphandlingsenheten bistår med kompetens att genomföra upphandlingar på rätt sätt emedan förvaltningen har ansvaret för ärendet i sin helhet. För att en förvaltning ska få hjälp att genomföra en upphandling ska en särskild blankett ”Beställning av upphandling” användas. Det kommer in cirka 20-40 beställningar per år till upphandlingsenheten.

När en beställning inkommer tar upphandlingsenheten först ställning till om det finns resurser att hantera det biträde som efterfrågas inom överskådlig framtid. Om upphandlingsenheten bedömer att det finns tillgängliga resurser inom en överskådlig tid hanteras den inkomna beställningen. Om det inte är möjligt att hjälpa till inom rimlig tid hänvisas förvaltningen till en upphandlingskonsult eller en advokatbyrå.

Upphandlingsenheten uppger att väntetiderna till en början var långa när beställningsförfarandet infördes, dels för att det plötsligt blev synligt vilka ärenden som faktiskt behövde hanteras och dels för att upphandlingsenheten inte var tillräckligt bemannad utifrån mängden ärenden. Det saknades dessutom ramavtal inom avtalsområden som berör många verksamheter (exempelvis möbler). Kötiderna har sjunkit väsentligt sedan enheten vuxit från cirka 10 personer till nästan 30 personer. Upphandlingsenheten uppger dock att enheten fortfarande inte har tillräckligt med resurser för att hantera ärenden som inte aviserats i god tid. Upphandlingsenheten behöver cirka ett år för att kunna prioritera bland ärenden och vid behov rekrytera ytterligare resurser. I de nya riktlinjerna finns det därför angivet att förvaltningarna behöver uppvisa en årsplan för att de ska kunna garanteras stöd. Om förvaltningarna uppvisar sina årsplaner kan upphandlingsenheten bemanna och strukturera efterfrågat biträde utifrån årsplanerna. Tiden mellan beställning och igångsättning av upphandlingsarbetet borde då kunna halveras till sex månader.

Det är upphandlingsenhetens uppfattning att de inte får vetskap om vad förvaltningarna kan behöva hjälp med. De flesta beställningar som inkommer avser akuta behov av upphandling och måste genomföras omgående eftersom förvaltningarna ofta saknar den framförhållning som krävs för att det ska finnas tillgängliga upphandlingsresurser.

## Bedömning och slutsats

Malmö stads policy för inköpsverksamheten gör gällande att ansvaret för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos varje nämnd. Nämnder utgör således egna upphandlande myndigheter. Ansvaret vilar på respektive nämnd för att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas dvs. att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i ett kommunövergripande ramavtal.

Policyn gör vidare gällande att *Malmö stads inköpsstrategi* avser att säkerställa att inköpsverksamhet sker i enlighet med stadens inriktningsmål som bl.a. klargör att samtliga inköp ska vara konkurrensutsatta på det sätt som gällande regelverk föreskriver. Upphandlingar ska ske så att marknadens mångfald tas tillvara på ett optimalt sätt utifrån aktuella förutsättningar vid varje upphandlingstillfälle. Av riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad framgår vidare att enligt gällande lagstiftning (LOU) ska köp över 100 000 kr dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa genomförandet. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

## Kommunstyrelsen

I granskningen har totalt 24 stickprovskontroller genomförts på förvaltningens inköp. Inköpen har förvaltningen genomfört antingen genom avrop från avtal/ramavtal eller genom direktupphandling. Granskningen av underlag till respektive avrop eller upphandling visar att 10 inköp bedöms avvika från lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument kring inköp och upphandling. Värdet för de inköp där avvikelser noterats uppgår till totalt ca. 6,8 Mkr.

De avvikelser som identifierats bland förvaltningens inköp kan huvudsakligen delas in i två företeelser. Den första företeelsen gäller inköp som inte konkurrensutsatts och föregåtts av en undersökning av vilka leverantörer som finns på marknaden - vilket medfört att marknadens mångfald inte tagits tillvara på ett optimalt sätt. Respektive inköp har inte heller dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa genomförandet av upphandlingen. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.



Den andra företeelsen avser inköp genom avrop från avtal och ramavtal. I granskningen har konstaterats att inköp har avropats från avtal som löpt ut i tid och att förvaltningen tecknat avtal och ramavtal med olika leverantörer som gäller tillsvidare. Vad gäller avtal som löper tillsvidare har EU-domstolen (C 454/06) uttalat att det är främmande för systemet och ändamålet med gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling att offentliga kontrakt avseende tjänster ingås för obestämd tid. Ett sådant tillvägagångssätt kan på sikt hindra konkurrensen mellan potentiella tjänsteleverantörer.

Av lagen om offentlig upphandling 7 kap. 2 § framgår även att ett ramavtal inte får löpa under längre tid än fyra år - om inte särskilda skäl föreligger. Förvaltningens inköp i de aktuella fallen har således inte konkurrensutsatts på det sätt som gällande regelverk föreskriver.

## **Hälsa-, vård och omsorgsnämnden**

I granskningen har totalt 19 stickprovskontroller genomförts på förvaltningens inköp. Inköpen har förvaltningen genomfört antingen genom avrop från avtal/ramavtal eller genom direktupphandling. Granskningen av underlag till respektive avrop eller upphandling visar att 7 inköp bedöms avvika från lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument kring inköp och upphandling. Värdet för de inköp där avvikelser noterats uppgår till totalt ca. 2,2 Mkr.

De avvikelser som identifierats bland förvaltningens inköp kan huvudsakligen delas in i två företeelser. Den första företeelsen gäller inköp som inte konkurrensutsatts och föregåtts av en undersökning av vilka leverantörer som finns på marknaden - vilket medfört att marknads mångfald inte tagits tillvara på ett optimalt sätt. Respektive inköp har inte heller dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa genomförandet av upphandlingen. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Den andra företeelsen avser inköp genom avrop från avtal och ramavtal. I granskningen har konstaterats att inköp har avropats från avtal som löpt ut i tid och att förvaltningen tecknat avtal och ramavtal med olika leverantörer som gäller tillsvidare.

Vad gäller avtal som löper tillsvidare har EU-domstolen (C 454/06) uttalat att det är främmande för systemet och ändamålet med gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling att offentliga kontrakt avseende tjänster ingås för obestämd tid. Ett sådant tillvägagångssätt kan på sikt hindra konkurrensen mellan potentiella tjänsteleverantörer.

Av lagen om offentlig upphandling 7 kap. 2 § framgår även att ett ramavtal inte får löpa under längre tid än fyra år - om inte särskilda skäl föreligger. Förvaltningens inköp i de aktuella fallen har således inte konkurrensutsatts på det sätt som gällande regelverk föreskriver.

## **Kulturnämnden**

I granskningen har totalt 19 stickprovskontroller genomförts på förvaltningens inköp. Inköpen har förvaltningen genomfört antingen genom avrop från avtal/ramavtal eller genom direktupphandling. Granskningen av underlag till respektive avrop eller upphandling visar att 7 inköp bedöms avvika från lagen om offentlig upphandling och stadens styrdokument kring inköp och upphandling. Värdet för de inköp där avvikelser noterats uppgår till totalt ca. 2,2 Mkr.

De avvikelser som identifierats bland förvaltningens inköp avser huvudsakligen inköp som inte konkurrensutsatts och föregåtts av en undersökning av vilka leverantörer som finns på marknaden - vilket medfört att marknads mångfald inte tagits tillvara på ett optimalt sätt. Respektive inköp har inte heller dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa genomförandet av upphandlingen. Dokumentation ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Förvaltningens inköp i de aktuella fallen har således inte konkurrensutsatts och dokumenterats på det sätt som gällande regelverk föreskriver.

## **Sammanfattande bedömning**

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och kulturnämndens hantering av direktupphandlingar inte fullt ut sker i enlighet med gällande regelverk (lagen om offentlig upphandling samt Malmö stads policy och riktlinjer för inköpsverksamheten).

Då brister finns är bedömningen vidare att styrelsen och nämnderna inte säkerställer att det finns en tillräcklig intern kontroll av att inköp genomförs i enlighet med avtal och gällande regelverk för direktupphandlingar. Kommunstyrelsen, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och kultur- och fritidsnämnden behöver därför stärka den interna kontrollen kring direktupphandlingar och rekommenderas:

- Säkerställa att marknadsundersökning och konkurrensutsättning genomförs i samtliga direktupphandlingar.
- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras (upphandlingens samtliga skeden) då upphandlingens värde beräknas överstiga 100 000 kr.

Kommunstyrelsen och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden behöver dessutom stärka den interna kontrollen kring ingående och avrop från avtal och ramavtal och rekommenderas:

- Säkerställa att avtal och ramavtal inte gäller tillsvidare (utan begränsning i tid) och att ramavtal normalt inte löper under längre tid än 4 år.
- Säkerställa att inköp (avrop) inte sker från avtal eller ramavtal som löpt ut i tid.

## **Övergripande strategiska frågor för inköpsverksamheten**

Granskningen har visat att den övergripande uppgift att hantera övergripande strategiska frågor som åligger kommunstyrelsen enligt reglementet har konkretiserats genom flera olika dokument. Det finns en övergripande policy beslutad av kommunfullmäktige med ett antal mål för Malmö stads inköp (s. 11-12). Kommunfullmäktiges beslut kompletteras med riktlinjer beslutade av kommunstyrelsen. Upphandlingsenheten inom stadskontoret har fått uppdraget att hantera övergripande strategiska frågor.

Upphandlingsenheten fullgör sitt uppdrag på flera olika sätt. Dels upphandlas kommunövergripande avtal och dels stödjer enheten förvaltningar och bolag med att upphandla förvaltnings- och bolagsspecifika avtal. Upphandlingsenheten har även olika forum för att kunna ta upp strategiska och övergripande frågor. I denna del bedöms kommunstyrelsen följa sitt uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet.

I kommunstyrelsens uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor ingår även att stödja förvaltningarna med upphandlingar. Granskningen har dock visat att upphandlingsenheten inte har möjlighet att bistå förvaltningarna i den utsträckning som efterfrågas. Enligt upphandlingsenheten måste det alltid göras en första bedömning för att ta reda på om enheten har resurser att hantera upphandlingen eller om förvaltningen får hänvisas vidare till en upphandlingskonsult.

För att enheten ska kunna bistå förvaltningarna i deras upphandlingar finns det krav på att förvaltningarna ska inkomma med en årsplan där det framgår vilka upphandlingar som ska genomföras det närmaste året. Granskningen har visat att förvaltningarna inte inkommer med årsplaner och att upphandlingsenheten därför inte kan stödja förvaltningarna i tillräcklig utsträckning. Samtidigt måste upphandlingsenheten även ha en beredskap för att det kan uppstå situationer när behovet av att genomföra upphandlingar uppkommer med kortare framförhållning och utanför en årsplan.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsen delvis fullgör sitt uppdrag att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet. Utifrån kommunstyrelsens övergripande strategiska uppdrag rekommenderas styrelsen:

- Arbeta för att förvaltningarna ska inkomma med årsplaner för kommande behov av upphandlingsstöd.
- Arbeta för att upphandlingsenheten i större utsträckning ska kunna möta förvaltningarnas behov av stöd i upphandlingar.

Kommunstyrelsen, hälsa-, vård och omsorgsnämnden och kulturnämnden rekommenderas:

- Säkerställa att respektive förvaltning inkommer med en årsplan till upphandlingsenheten för kommande behov av upphandlingsstöd.