



Protokollsutdrag

Sammanträdestid	2022-04-28 kl 13:00-21:00
Plats	Sessionssalen, Rådhuset
Utses att justera	Anders Olin Sara Wettergren
Protokollet omfattar	§103

§§104, 113	Underskrifter	Sekreterare Daniel Svartek	
		Ordförande Carina Nilsson Björn Gudmundsson
		Justerande Anders Olin Sara Wettergren

Beslutande ledamöter

Katrin Stjernfeldt Jammeh (S)
Nicola Rabi (M)
Magnus Olsson (SD)
Andréas Schönström (S)
Hanna Kristina Thomé (V)
Peter Ollén (M)
Frida Trollmyr (S)
Simon Chrisander (L)
Anders Rubin (S)
Josefin Anselmsson Borg (M)
Gunilla Ryd (V)
Anton Sauer (C)
Carina Nilsson (S) (Ordförande)
Lars-Johan Hallgren (SD)
Sedat Arif (S)
Harris Cheema (S)
Anders Pripp (SD)
Helena Grahn (M)
Anders Andersson (V)
Sara Wettergren (L)
Linda Obiedzinski (M)
Rose-Marie Carlsson (S)
Stefana Hoti (MP)
Farishta Sulaiman (M)
Sadiye Altundal (V)
Nima Gholam Ali Pour (SD)
Sofia Hedén (S)
Kay Lennart Wictorin (C)
Håkan Fäldt (M)
Björn Gudmundsson (S) (Vice ordförande)
Emma-Lina Johansson (V)
John Roslund (M)
Roko Kursar (L)
Juan-Tadeo Espitia (S)
Lisbeth Persson Ekström (SD)
Janne Grönholm (MP)
Eva Ann-Britt Sjöstedt (S)
Anders Skans (V)
Arwin Sohrabi (S)
Anders Olin (SD)
Christina Wessling (S)
John Eklöf (M)
Jan Olsson (S)
Eva Hallén (SD)
Eva Christina Bertz (L)
Boel Pettersson (V)
Susanne Jönsson (S)
Anja Nordberg Sonesson (M) (Andre vice ordförande)
Dündar Güngör (S)
Rickard Åhman Persson (SD)
Sanna Axelsson (S) ersätter Mubarik Mohamed Abdirahman (S)

Nils Anders Nilsson (S) ersätter Ilmar Reepalu (S)
Peter Johansson (S) ersätter Carina Svensson (S)
Niclas Röhr (M) ersätter David Blomgren (M)
Darko Simic (M) ersätter Helena Nanne (M)
Ingrid Anna-Lisa Gunnarson (M) ersätter Tony Rahm (M)
Bo Stefan Claesson (SD) ersätter Stefan Robert Plath (SD)
Håkan Ask (SD) ersätter Anna Isaksson (SD)
Nadja Strand (SD) ersätter Jörgen Grubb (SD)
Louise Arndt (MP) ersätter Mohamed Yassin (MP)
Joacim Ahlqvist (C) ersätter Michaela Esseen (C)

Ej tjänstgörande ersättare

Birgit Hansson (S)
Mats Sjölin (S)
Anna-Karin Bengtsdotter (S)
Sven-Erik Rasmusson (S)
Jean Pierre Denape (S)
Hasse Hajar (S)
Vanja Andersson (S)
Per Göran Wiberg (M)
Bo Mats Brogren (M)
Christer Bengtsson (SD)
Carin Gustafsson (V)
Showan Shattak (V)
Lisa Stolpe (V)
Lars Joel Michael Nordström (V)
Joel Laguna Ascacivar (L)
Kami Petersen (MP)
Heinz Wellershaus (C)

Övriga närvarande

Joans Rosenqvist (Avdelningschef)
Martin Fransson (Enhetschef)
Magdalena Bondeson (Sektionschef)
Belma Rosarv (Sekreterare)
Pernilla Mesch (Sekreterare)

§ 103 Uppföljning av intern kontroll 2021

STK-2021-1738

Sammanfattning

Intern kontroll är ett av flera sätt för en organisation att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet och att säkerställa att grunduppdraget och de kommunala målen uppnås. Att utveckla system och metoder för att förbättra den interna kontrollen är ett ständigt pågående förbättringsarbete. I ärendet görs en bedömning av utvecklingen av kommunens samlade system för intern kontroll.

En del i arbetet med att utveckla intern kontroll är årliga kommungemensamma gransknings-områden. Under 2021 har granskningar gjorts som avser bisysslor, ramavtalstrohet samt risk för felaktig tillgång till information och lokaler. I ärendet redogörs för utfallet av granskningarna liksom det övergripande resultatet av årlig självskattning av arbetet med intern kontroll.

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. Kommunfullmäktige godkänner rapporten Uppföljning av intern kontroll 2021.

Beslutsgång

Katrin Stjernfeldt Jammeh (S) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
Fritidsnämnden
Funktionsstödsnämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
Kulturnämnden
Miljönämnden
Revisorskollegiet
Servicenämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Tekniska nämnden
Valnämnden
Överförmyndarnämnden
Malmö Stadshus AB
MKB Fastighets AB
Parkerings Malmö AB
Parkeringsövervakning Malmö AB
Malmö Live Konserthus AB
Malmö Stadsteater AB
Malmö Leasing AB
Boplats Syd AB
Minc i Sverige AB

Beslutsunderlag

- §99 KS Uppföljning av intern kontroll 2021
- Förslag till beslut KSAU 210307 §141
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 220307 Uppföljning av intern kontroll 2021
- Bilaga 1 Självskattningar intern kontroll 2021 sammanställning
- Bilaga 2 Självskattningar intern kontroll utveckling 2017-2021



Datum
2022-02-24
Vår referens
Henrik Heyman
Ekonom
henrik.heyman@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppföljning av intern kontroll 2021 STK-2021-1738

Sammanfattning

Intern kontroll är ett av flera sätt för en organisation att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet och att säkerställa att grunduppdraget och de kommunala målen uppnås. Att utveckla system och metoder för att förbättra den interna kontrollen är ett ständigt pågående förbättringsarbete. I ärendet görs en bedömning av utvecklingen av kommunens samlade system för intern kontroll.

En del i arbetet med att utveckla intern kontroll är årliga kommungemensamma granskningsområden. Under 2021 har granskningar gjorts som avser bisysslor, ramavtalstrohet samt risk för felaktig tillgång till information och lokaler. I ärendet redogörs för utfallet av granskningarna liksom det övergripande resultatet av årlig självskatning av arbetet med intern kontroll.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner rapporten Uppföljning av intern kontroll 2021.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut

1. Kommunstyrelsen uppmanar nämnder och helägda bolag att i relevanta delar och erforderlig omfattning bedriva fortsatt utvecklingsarbete inom de områden som omfattas av de gemensamma granskningsområden som det redogörs för i rapporten.
2. Kommunstyrelsen uppmanar nämnder och helägda bolag att i relevanta delar, utifrån gjorda självskatningar, utveckla det egna arbetet med intern kontroll.
3. Kommunstyrelsen inarbetar i kommande beslut avseende kommungemensamma granskningsområden för 2024 granskning avseende risk för felaktig tillgång till information och lokaler motsvarande den granskning som gjorts under året.
4. Kommunstyrelsen inarbetar i kommande beslut avseende kommungemensamma granskningsområden för 2025 granskning avseende hantering av bisysslor för att undersöka hur kunskapsnivån och hantering av bisysslor har utvecklats.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 220307 Uppföljning av intern kontroll 2021
- Bilaga 1 Självskattningar intern kontroll 2021 sammanställning
- Bilaga 2 Självskattningar intern kontroll utveckling 2017-2021

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-03-07

Kommunstyrelsen 2022-03-16

Kommunfullmäktige 2022-04-28

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
 Fritidsnämnden
 Funktionsstödsnämnden
 Förskolenämnden
 Grundskolenämnden
 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
 Kulturnämnden
 Miljönämnden
 Revisorskollegiet
 Servicenämnden
 Stadsbyggnadsnämnden
 Tekniska nämnden
 Valnämnden
 Överförmyndarnämnden
 Malmö Stadshus AB
 MKB Fastighets AB
 Parkering Malmö AB
 Parkeringsövervakning Malmö AB
 Malmö Live Konserthus AB
 Malmö Stadsteater AB
 Malmö Leasing AB
 Boplats Syd AB
 Minc i Sverige AB

Ärendet**Uppföljning intern kontroll 2021**

Intern kontroll är ett av flera sätt för en organisation att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet. I en offentlig organisation som Malmö stad skapar en god intern kontroll förutsättningar för en effektiv användning av skattepengarna och en bra service till kommunmedlemmar och andra intressenter.

Generellt sett handlar intern kontroll om att ha ordning och reda och se till att:

- verksamheten är ändamålsenlig och effektiv
- information om verksamhet och ekonomi är tillförlitlig

- lagar, förordningar och styrdokument följs

Intern kontroll påverkar alla delar av organisationen och är inte begränsad till uppföljning av ekonomi. Rent praktiskt kan intern kontroll till exempel handla om att:

- göra riskbedömningar för organisationens verksamhet
- följa upp mål och grunduppdrag
- ta fram arbetsrutiner
- kontrollera att organisationen följer sina rutiner
- genomföra åtgärder där så krävs

En väl fungerande intern kontroll fungerar som ett skydd mot ooberättigade misstankar mot såväl förtroendevalda som tjänstepersoner.



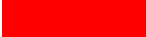
Styrningen i en organisation omfattar bland annat planering, samordning samt uppföljning och kontroll. Styrningen syftar till att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och enligt de mål som de förtroendevalda har formulerat och det grunduppdrag som varje nämnd har i sitt reglemente. För bolagen finns grunduppdraget reglerat i ägardirektiv.

Självskattningar

Uppföljning av kommunens samlade system för intern kontroll med hjälp av nämnders och bolags självskattningar utifrån gemensamma kriterier har förbättrat förutsättningarna att identifiera förbättringsområden. Respektive nämnd/bolagsstyrelse har att ta ställning till 19 påståenden om det egna arbetet med intern kontroll fördelade på fem kategorier:

- Kontrollmiljö
- Riskanalys
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikation/information
- Uppföljning/utvärdering

Till varje påstående finns en eller flera hjälpfrågor. Nämnder och bolag har sedan bedömt det egna arbetet utifrån följande skala:

Tillfredsställande	
Förbättringsområde	
Behöver ses över omgående	

Självskattningarna avser hur arbetet med intern kontroll bedrivits utifrån Malmö stads reglemente för intern kontroll, och det gemensamma metodstöd som finns beskrivet i handbok, och ska ses som en temperaturmätare, inte en exakt sanning.

Resultatet av självskattningarna ligger till grund för prioriteringar i nämnders och bolags egna utvecklingsarbete, mot vilka områden utvecklingsinsatser behöver riktas, och ger en samlad bild av på vilka områden det kan finnas behov av att utveckla kommungemensamt stöd och samordning.

I **bilaga 1** visas resultatet av självskattningarna för 2021 och i **bilaga 2** utvecklingen över tid

2017–2021. Jämfört med 2020 är det övergripande resultatet i stort sett likvärdigt. Förändringarna är relativt små och det är ingen av de fem så kallade kontrollkomponenterna (kontrollmiljö, riskanalyser, kontrollaktiviteter, kommunikation/information, uppföljning/utvärdering) som sticker ut, varken positivt eller negativt. Jämförelsen över tid visar en positiv utveckling sedan 2017 (de senaste fem åren), och sedan självskattningarna infördes 2015 är det första gången som ingen nämnd eller bolagsstyrelse bedömer att något av de 19 områdena behöver ses över omgående.

Under året har kommungemensamma granskningar genomförts kring bisysslor, ramavtalstrohet och medarbetares behörigheter till system och åtkomst till lokaler. Nedan redogörs för resultatet av granskningarna och vad som kan göras för att utveckla områdena. De gemensamma granskningar som ska genomföras under 2022 handlar om arbete med barnrätt, sociala medier och löneskulder¹. De två sistnämnda genomförs som uppföljningar till tidigare gjorda granskningar.

Kommungemensamma granskningar 2021

Kommunstyrelsen beslutade 14 oktober 2020 om tre kommungemensamma granskningar att genomföras under 2021². Samtliga nämnder, och i tillämpliga delar även de helägda bolagen, anmodades att inarbeta de kommungemensamma granskningarna i sina internkontrollplaner för 2021.

Gemensamma anvisningar kring granskningsmetodik, omfattning, urval etc. har använts för att säkerställa en jämn kvalitet i resultatet av granskningarna och för att förenkla genomförandet. Nämnderna och bolagen har beretts möjlighet till reflektioner och analys kring vad granskningen har visat. I många fall har nämnder och bolag initierat åtgärder med anledning av granskningsresultatet i den egna verksamheten.

Metoder för och omfattning av granskningarna är framtagna så att granskningsresultaten ska ge ett *tillräckligt* bra underlag för bedömning av behov av eventuella åtgärder. Utgångspunkten har varit att inte belasta verksamheterna mer än vad som bedömts nödvändigt kopplat till syftet.

Granskning avseende bisysslor

En bisyssla är varje tillfällig eller stadigvarande syssla som utövas vid sidan av anställningen och som inte kan hänföras till privatlivet. Anmälningsskyldigheten gäller inte bara bisyssla som faktiskt utövas, utan även bisyssla som den anställde planerar att åta sig. Arbetsgivaren kan förbjuda medarbetaren att utöva bisysslan om den kan

- inverka hindrande för arbetsuppgifterna (3 kap 8 § AB)³
- innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens (3 kap 8 § AB)
- rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § LOA)⁴.

Om bisysslan eller anställningen förändras kan det finnas anledning att förnya anmälan och be-

¹ Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2022 (STK-2021-1171)

² Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2021 (STK-2020-1066)

³ AB, Allmänna bestämmelser (kollektivavtal), gäller för anställda i kommuner, regioner samt kommunalförbund och kommunala bolag som är medlemmar i Arbetsgivarförbundet Sobona.

⁴ 7 § i Lagen om offentlig anställning (LOA) gäller för arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund, men ej kommunala bolagen.

dömningen av bisysslan.

Granskningen genomfördes då det finns en risk för att anställda har otillåtna bisysslor på grund av att de inte anmäls, vilket kan leda till jävssituationer, förtroendeskada eller att arbetet inte kan utföras på ett bra sätt.⁵

Syftet med granskningen var att undersöka i hur stor utsträckning⁶ bisysslor anmäls, om interna rutiner i förvaltningar och bolag finns och följs, om dokumentation görs, och vad som kan behöva åtgärdas om det visar sig finnas brister.

Granskningen omfattade nämnder och helägda bolag⁷ som är medlemmar i de kommunala företagens arbetsgivarorganisation Sobona, och har bestått av två delar. Helägda bolag har genomfört granskning av rutiner och hantering. Nämnder har utöver granskning av rutiner och hantering även genomfört granskning av bisysslor och dokumentation av bisysslor.

Metod och omfattning: Frågor kring rutiner och hantering till samtliga nämnder och helägda bolag. Slumpmässigt urval om totalt 500 medarbetare i Malmö stad fördelat proportionellt per förvaltning. Granskningen av dokumentation av bisysslor har gjorts genom att se hur många bisysslor som finns registrerade i personalakterna och dokument- och ärendehanteringssystemet Platina.

Frågorna till granskningen har tagits fram av medarbetare på stadskontoret och representanter från ett antal förvaltningar.

Vad visar granskningen?

Granskning av rutiner och hantering – nämnder och bolag

Finns det förvaltnings-/ bolagsspecifika rutiner för hantering av bisysslor?

De flesta nämnder uppger att de inte har förvaltningsspecifika rutiner för bisysslor utan använder sig av Malmö stads gemensamma. Nämnder uppger att de anser att den kommungemensamma rutinen är tillräcklig för hantering av bisysslor men att det finns behov av viss utveckling.

I vissa förvaltningar finns bisyssla som en fråga i anställningsintervjun, introduktionen och/eller i medarbetarsamtalet. En nämnd uppger att bisyssla finns med i delegationsordningen.

På vilket sätt görs bedömning huruvida bisyssla är tillåten?

De flesta nämnder anger att närmaste chef bedömer de bisysslor som anmäls och vid behov konsulteras HR-avdelningen.

Några nämnder uppger att i de fall att bisysslan kan anses arbetshindrande, konkurrerande eller förtroendeskadligt kontaktas avdelningschef eller liknande för beslut. Beslut om förbud av bi-

⁵ I en forskningsartikel publicerad i Ekonomisk debatt 2013 konstaterar forskarna Gissur Erlingsson och Richard Öhrvall att det finns klara indikationer på att kommuner och regioner inte har tagit frågan om bisysslor på tillräckligt stort allvar. Slutsatsen bygger de på resultat från en webbenkät till samtliga kommuner och landsting.

⁶ Statskontoret menar i sin rapport *Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner* att det är vanligt att kommunerna har cirka 12–13 procent anställda med bisysslor. En revisionsrapport från Uppsala kommun våren 2020 pekar i samma riktning.

⁷ Anställda i kommunala bolags bisysslor regleras inte i lag och omfattas inte av Malmö stads rutin för bisysslor. För anställda i kommunala bolag som är medlemmar i de kommunala företagens arbetsgivarorganisation Sobona gäller AB, Allmänna bestämmelser. Bisysslor regleras i AB 3 kapitlet 8 §.

sysslan sker efter överläggning med medarbetarens fackliga organisation. Uppstår meningsskiljaktigheter kontaktar avdelningschef för HR-stadsjurist för konsultation.

Görs stickprovskontroller av dokumentation och beslut?

I de flesta förvaltningar sker inga stickprovskontroller.

En nämnd uppger att de genomfört kartläggning av personalakter med stickprovskontroller. I den fanns det ingen dokumentation om bisyssla i urvalet personalakter som kontrollerades.

Hur informeras löpande om bisysslor, t.ex. vid APT eller medarbetarsamtal?

De flesta nämnder uppger att bisyssla finns med som en del i introduktion av nyanställda, i samband med medarbetarsamtalet och på arbetsplatsträffar (APT).

Dokumentation av beslut om bisysslor är en allmän handling och ska registreras i dokumenthanteringsystemet Platina. Görs det? Om inte varför?

Ett flertal nämnder anger att det finns en bristande kännedom om att dokumentation av beslut om bisysslor är en allmän handling och ska registreras i Platina. Ett antal nämnder lyfter att det i stadens övergripande rutin för bisysslor samt på Komin bör framgå att bisysslor ska registreras i Platina och förvaras i personalakt för en ökad tydlighet kring dokumentationen.

Några nämnder anger att de följer ”Arkivhandbok för Malmö stad med övergripande arkivredovisning för styrande och stödjande verksamheter” vilket innebär att det finns tydliga rutiner för registrering av allmän handling.

Sker omprövning vid förändring av anställning eller bisyssla?

De flesta nämnder anger att omprövning inte sker.

Vissa nämnder anger att det sker i de fall medarbetaren anmäler förändring av bisyssla eller ingår en ny anställning. Uppföljning sker i samband med medarbetarsamtalen.

Finns det någon uppfattning huruvida antal bisysslor som anmäls är rimligt?

Flertalet nämnder uppger att en sådan bedömning är svår medan andra anger att det kan finnas ett mörkertal av oanmälda bisysslor.

Några nämnder anger att de tycker att det är ett rimligt antal bisysslor.

Bolagen

Merparten av de granskade bolagen uppges ha välfungerande rutiner för information och anmälan. Några bolag anger att rutiner nu har förtydligats.

Granskning av bisysslor och dokumentation av bisysslor - nämnder

Granskningen avsåg 500 medarbetare i Malmö stad, nio medarbetare hade dock hunnit slutat när granskningen genomfördes. Resultatet visade att av de 491 medarbetare som tillfrågades hade 54 bisyssla varav 18 av dessa var dokumenterade.

Flertalet nämnder uppger att det finns en okunskap om vad bisysslor är, att de ska anmälas till arbetsgivaren, att de ska dokumenteras och hur de ska dokumenteras.

För 26 av 54 bisysslorna gjorde internkontrollgranskaren bedömningen att bifallet av bisysslan

var korrekt medan i två fall gjorde internkontrollgranskaren en annan bedömning.

Ingen nämnd har uppgett att en bisyssla nekats. Antingen kan svaret bero på att samtliga bisysslor har godkänts eller att avslag inte dokumenterats.

Orsaker till granskningsresultatet

Granskningen visade att det finns en okunskap bland medarbetare och chefer vad som menas med bisyssla. Granskningen visade också på att medarbetarna saknade kunskap om att bisysslor ska anmälas in.

I granskningen framkom det att det finns en medvetenhet om att blankett för anmälan om bisysslor är en allmän handling och att dessa ska registreras i medarbetarens personalakt men att det råder okunskap om att dokumentation anmälan om bisysslor ska registreras i Platina.

Flera nämnder anger att ett kunskapshöjande arbete behöver genomföras, både riktat till medarbetare och chefer. Såväl rutiner som regler kring bisyssla kommer att förtydligas i exempelvis checklistor och APT-material.

Kommunövergripande planeras följande åtgärder:

Såväl rutin som blankett för anmälan om bisyssla kommer att uppdateras med en kort instruktion kring arkivhantering.

Kunskapsnivån kring bisysslor bedöms av flera nämnder som ej tillräcklig och ett bättre kommunövergripande stödmaterial kommer tas fram.

Bisyssla anmäls idag på pappersblankett. Att överge pappersblankett till förmån för en digital hantering är en naturlig och önskvärd utveckling och en utredning kring hur och när detta kan ske bör genomföras.

Slutsatsen av granskningen är att kunskapsnivån kring bisysslor i staden behöver höjas samt att en utredning kring en digital lösning bör genomföras.

Stadskontoret föreslår att en kommungemensam granskning genomförs 2025 för att undersöka hur kunskapsnivån och hantering av bisysslor har utvecklats.

Granskning avseende handel utanför ramavtal

Syftet med granskningen var att undersöka hur nämnder och helägda bolag arbetar för att säkerställa handel mot befintliga ramavtal och i vilken omfattning inköp görs utanför ramavtal i fall där dessa skulle kunnat användas, samt att inhämta information kring orsaker och vad som kan göras för att åstadkomma förbättring. Genom kunskap om orsaker ges förutsättningar för att vidta ändamålsenliga åtgärder som kan bidra till att minska sannolikheten för handel utanför ramavtalen. Granskningen har genomförts i två delar. Nämnderna har granskat ett slumpmässigt urval av fakturor avseende inköp från leverantörer som Malmö stad⁸ inte har avtal med. Nämnder och bolag har fått svara på frågor kring arbete med att säkerställa ramavtalstrohet.

⁸ Här avses leverantörer med kommunövergripande avtal genom stadskontorets upphandlingsenhet eller avtal som slutits efter upphandling av förvaltning eller leverantörer i avtal som slutits efter upphandling av exempelvis Skånes Kommuner (tidigare Kommunförbundet Skåne) eller Kommentus.

- Följs ramavtalsstrohet upp systematiskt och metodiskt i syfte att minska handel utanför avtalen? Om nej, varför?
- Hur går sådan uppföljning till?
- Hur analyseras orsaker till handel utanför avtalen?
- Hur återkopplas fall av/återkommande/omfattande handel utanför ramavtal till berörda (de som gjort inköpen)?
- Kommuneras (upplevda) brister i ramavtalen till upphandlingsenheten (eller motsvarande i bolagen)?

Vad visade granskningen av fakturor?

Som grund för urvalet användes bokföringskonton för livsmedel, kontorsmaterial, möbler, böcker, förbrukningsinventarier och förbrukningsmaterial, då produkter inom dessa områden görs i större eller mindre omfattning i samtliga nämnders verksamheter. Analysen bygger på ett slumpmässigt urval⁹ av 355¹⁰ fakturor från perioden januari-april 2021¹¹, med fakturabelopp 100 kr eller mer. Fakturorna kommer från leverantörer som Malmö stad saknar avtal med. Sammantaget innehöll urvalet fakturor från totalt 142 leverantörer och summerar till 1,2 mnkr.

För varje granskad faktura skulle två frågor besvaras:

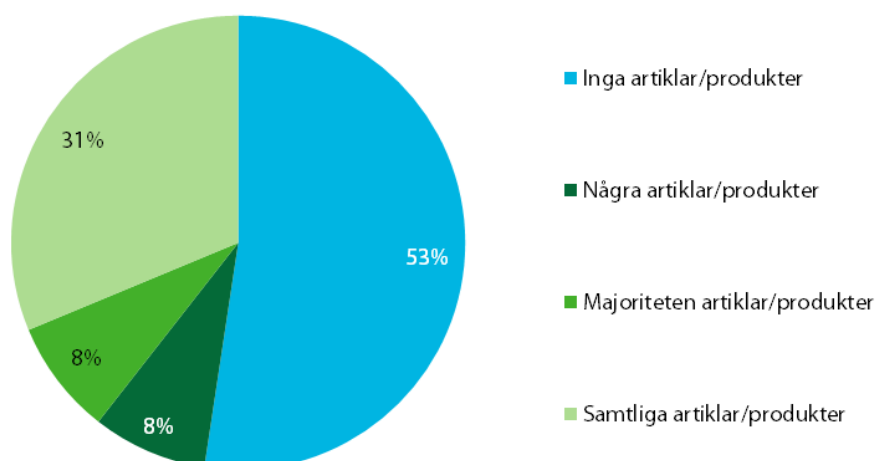
1. Hade inköp av produkterna/artiklarna kunnat ha gjorts genom avrop från befintligt ramavtal/genom köp från befintlig ramavtalsleverantör?
2. Huvudsaklig orsak till att köp gjorts från den här leverantören?

⁹ Urvalet har gjorts i steg. Eftersom information kring samtliga avtal hos samtliga förvaltningar inte varit tillgänglig på kommunövergripande nivå, har fakturor successivt bytts ut när det visat sig att det säljande företaget vid tidpunkten för granskningen var avtalsleverantör. Ersättningsfakturor att granska har då tagits fram slumpmässigt.

¹⁰ Slumpen gjorde att av ett ursprungligt urval om 373 fakturor om ett värde på totalt 15,6 mnkr, stod de 20 (5 procent) beloppsmässigt största av dessa för 14,8 mnkr (95 procent) av totalbeloppet. Granskningen visar det sig att 18 av dessa fakturor avser inköp relaterade till Coronapandemin, där avsteg från ramavtal gjorts i dialog med stadskontorets upphandlingsenhet. Utifrån detta bygger analysen på återstående 355 fakturor, då detta bedöms ge en mer korrekt bild utifrån ett ”normalår”.

¹¹ Underlaget för urvalet innehöll totalt knappt 83 000 fakturor till ett sammanlagt värde om 179 mnkr. Antal och belopp av dessa som avser inköp från leverantör som saknar ramavtal har inte beräknats, då detta inte skulle kunna göras med rimlig tidsåtgång.

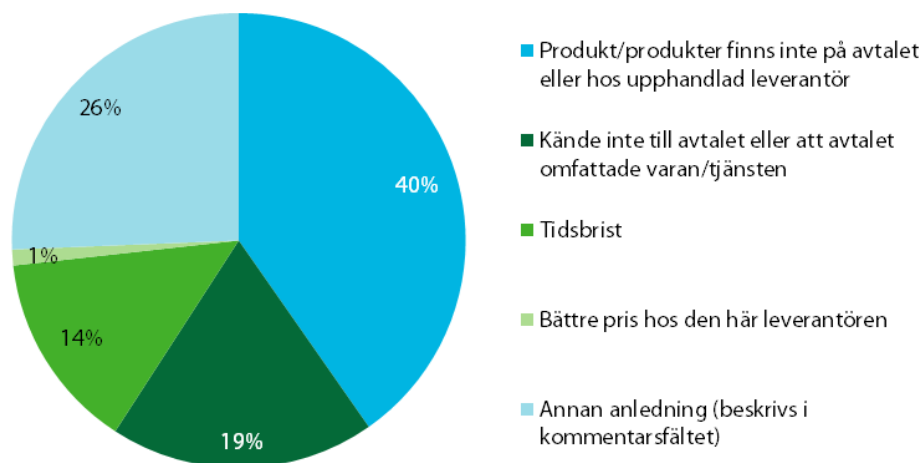
Hade inköpt av artiklarna/produkterna på fakturan kunnat göras mot befintligt ramavtal?



Figur 1 Hade inköp av produkterna/artiklarna kunnat ha gjorts genom avrop från befintligt ramavtal/genom köp från befintlig ramavtalsleverantör?

Drygt hälften av fakturorna, 53 procent, av de granskade fakturorna innehöll uteslutande artiklar/produkter som bedömts inte kunnat avropas från befintliga ramavtal. En knapp tredjedel, 31 procent, av fakturorna avsåg uteslutande artiklar som fanns på avtal vid tiden för granskningen. Resterande fakturor, 16 procent, innehöll en blandning av artiklar/produkter där några eller flertalet bedömdes ha kunnat avropas från befintliga avtal vid granskningstillfället.

Orsaker till handel utanför ramavtal



Figur 2 Huvudsaklig orsak till att köp gjorts från den här leverantören?

Enligt instruktion för granskningen fanns fyra fördefinierade svarsalternativ och ett övrigt, *Annan anledning*, med möjlighet att beskriva i fritext. Vanligast orsak, 40 procent, som angavs var att produkt inte funnits på avtal eller hos avtalsleverantör vid inköpstillfället. Näst vanligast, 19 procent, bland de fördefinierade alternativen var bristande kunskap om avtal eller avtalsprodukter, följt av tidsbrist, 14 procent. Variationen i fritextsvaren i kategorin *Annan anledning* är

tämligen stor. Vid gruppering av svaren är det några som förekommer mer frekvent, exempelvis:

- Slut hos avtalsleverantör/restnoterat
- Pedagogiska inköp
- Corona-relaterat
- Kompletteringsköp livsmedel
- Köp från tidigare avtalsleverantörer

Av fritextsvaren framgår också att det upplevs svårt att på ett enkelt sätt ta reda på om det som efterfrågas finns på befintliga avtal. Detta kan innebära att en del inköp där det angivits att produkt inte funnits på avtal eller hos avtalsleverantör beror på informationsbrist eller svårigheter att hitta snarare än faktiska förhållanden.

Hur arbetar nämnder och bolag för att säkerställa ramavtalstrohet?

Den del av granskningen som bestod av frågor kring arbete med att säkerställa ramavtalstrohet visar på variation bland annat beroende av verksamheternas omfattning och innehåll. Uppföljning av ramavtalstrohet görs mer eller mindre systematiskt med fokus på att hitta orsaker till avvikelser. Olika typer av kontroller av transaktioner och fakturor görs. Dessa kan vara alltifrån slumpmässiga till heltäckande eller utifrån indikation på avvikelse. Återkoppling till beställare och interna informations- och utbildningsinsatser är exempel på sådant som görs för att åstadkomma förbättringar. Behov av komplettering av avtal förmedlas regelmässigt från inköpssamordnare till berörd upphandlare. Förutom önskemål om ytterligare produkter framförs synpunkter på behov av bättre och mer tillgänglig information i avtalskatalogen.

Slutsatser och fortsatt arbete

Under senare år har andelen inköp från befintliga avtal ökat. Genom tillskapandet av inköpsamordnare på förvaltningarna har förutsättningarna för ökad ramavtalstrohet väsentligt förbättrats. Samordnarna har bland annat bidragit till kunskapshöjning kring inköps- och upphandlingsfrågor och förstärkt dialogen med både beställare och med stadskontorets upphandlingsfunktion.

I de fall avvikelser förekommer visar granskningen att det i knappt 75 procent av fallen beror på att efterfrågade produkter inte omfattas av avtalen, att inköp utanför avtal gjorts på grund av tidsbrist eller att den som gjort inköpet inte har kunnat hitta produkt eller leverantör i avtalskatalogen.

Ett omfattande arbete pågår, bland annat inom ramen för handlingsplanen *Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden*, för att öka andelen inköp från befintliga avtal. Förutom de affärsmässiga vinsterna detta innebär, minskar risken för att regelvidriga inköp görs och att kommunen gör affärer med tvivelaktiga eller osäkra leverantörer¹². Införande av ett ge-

¹² Ur handlingsplanen *Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden* - (STK 2019–1285) – sida 13.

”Begreppet tvivelaktiga leverantörer innefattar leverantörer där Malmö stad känner till, eller fått indikationer om, ett tvivelaktigt agerande. Ett sådant agerande kan avse exempelvis skattebrott eller arbetsmiljöbrott. Begreppet tvivelaktiga leverantörer kan även innefatta leverantörer vars företrädare har agerat tvivelaktigt tidigare eller leverantörer som har samröre med tvivelaktiga underleverantörer. Osäkra leverantörer kan avse tidigare okända leverantörer, eller som i vart fall inte kan anses utgöra säkra leverantörer. Stadens inköpsverksamhet bör vara rustad för att agera redan när det föreligger indikationer som talar för att en leverantör anses osäker.”

mensamt upphandlings- och avtalssystem med en lättnavigerad avtalsdatabas som grund, med såväl kommunövergripande som förvaltnings specifika avtal, är en åtgärd som planeras. Att göra fler avtalade varor och tjänster beställningsbara genom kommunens e-handelsmodul är en annan. Tydliggörande av vilka som får genomföra inköp och vilka som får genomföra direktupphandlingar samt utbildningsinsatser för alla som har rätt att beställa och upphandla planeras också. Dessa åtgärder förväntas sammantaget bidra till förbättring inom granskningsområdet.

Granskning avseende risk för felaktig tillgång till information och lokaler

I en stor organisation som Malmö stad är det många anställda, konsulter och andra typer av uppdragstagare som har, och ska ha, tillgång till information och lokaler. Att nya medarbetare och uppdragstagare får tillgång till nödvändig information och lokaler bedöms det finnas välfungerande rutiner för. Detta är dessutom i viss mån självreglerande eftersom brist på tillgång omöjliggör eller försvårar att arbetsuppgifter och uppdrag utförs. Dock sker hela tiden förändringar. Exempelvis avslutade närmare 2 000 medarbetare sin tillsvidareanställning under 2020.

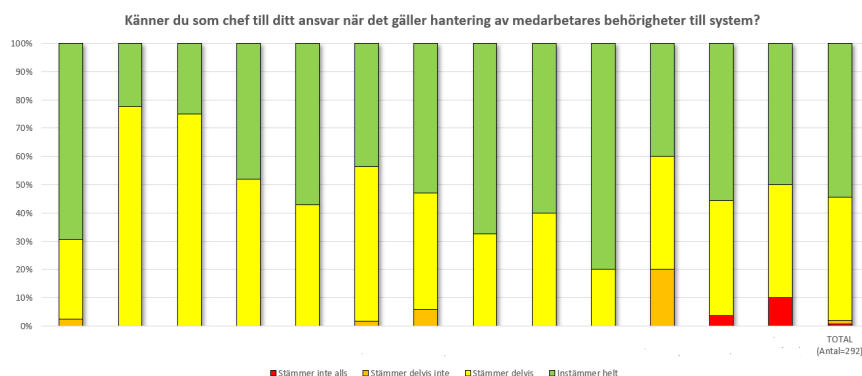
Riktlinjer för informationssäkerhet i Malmö stad reglerar att rutiner för såväl avveckling som förändring av åtkomst till fysiska lokaler och IT-system ska finnas på plats. Riktlinjen ställer till viss del även krav på hur hanteringen rent konkret ska genomföras hos förvaltningarna.

Syftet med granskningen var att undersöka hur nämnder och bolagsstyrelser säkerställer att personer inte obehörigen har tillgång till information och lokaler, exempelvis om det finns lokala styrdokument och rutiner och huruvida dessa efterlevs. Granskningen omfattade Malmö stads nämnder och helägda bolag. *Riktlinjer och anvisningar för informationssäkerhet i Malmö stad* gäller för nämnderna och i tillämpliga delar även för bolagen. Detta innebar att granskningsmomenten skiljde sig mellan nämnder och bolagsstyrelser.

Vad visade granskningen?

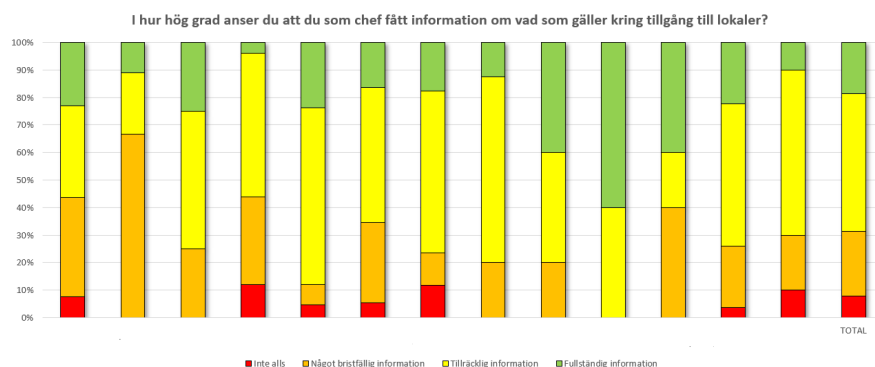
Granskningen visade att det finns risk för felaktig tillgång till information och lokaler vilket kan leda till att personer som har slutat eller bytt tjänst inom Malmö stad har tillgång till information och lokaler som de inte ska ha någon tillgång till. Risken beror främst på bristande rutiner samt avsaknaden av stöd och vägledning i tillräcklig omfattning.

Hälften av de chefer som tillfrågades anser sig känna till sitt ansvar avseende avslut av behörigheter och tillgång till lokaler och att det finns etablerade rutiner för båda områdena i förvaltningarna.

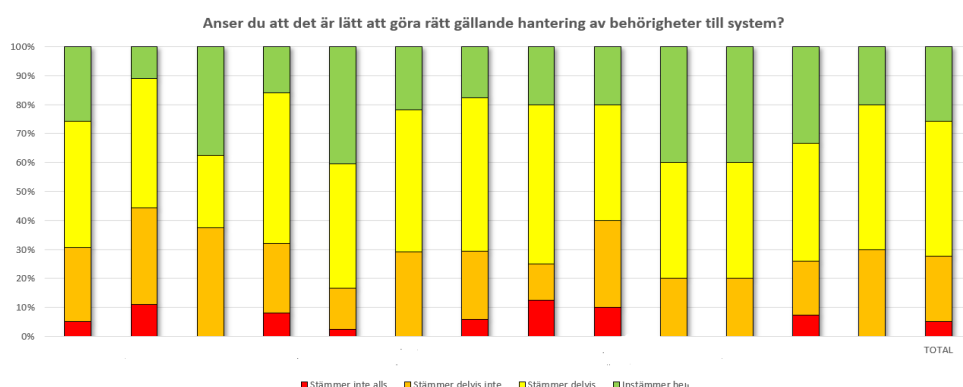


Figur 3: Känner du som chef till ditt ansvar när det gäller hantering av medarbetares behörigheter till system? Varje stapel representerar en förvaltning. Stapeln längst till höger i respektive diagram redovisar medelvärdet för den

aktuella frågan.



Figur 4: I hur hög grad anser du att du som chef fått information om vad som gäller kring tillgång till lokaler? Varje stapel representerar en förvaltning. Stapeln längst till höger i respektive diagram redovisar medelvärdet för den aktuella frågan.



Figur 5: Anser du att det är lätt att göra rätt gällande hantering av behörigheter till system? Varje stapel representerar en förvaltning. Stapeln längst till höger i respektive diagram redovisar medelvärdet för den aktuella frågan

Generellt visar granskningsresultaten att nyckel/lokalhanteringsfrågan fungerar bättre i alla förvaltningar. En majoritet av cheferna anser sig veta vilket ansvar som åligger dem, vilka rutiner som gäller samt var de ska finna information om de behöver stöd. Som Figur 4 visar anser däremot en majoritet av tillfrågade chefer att de fått otillräcklig information och bristande utbildning inom området. Vid frågan om respondenterna anser att det är "lätt att göra rätt" anger bara 25 procent att så är fallet.

Varför blev det så?

Sammanställningen av genomförda intervjuer visar att cheferna tycker att lokal/nyckelhanteringen fungerar bra inom alla förvaltningar. Intervjuerna visar att det finns etablerade rutiner inom samtliga förvaltningar och att de känner till processen för tilldelning och återlämning av taggar och nycklar. Flertalet chefer förordar etableringen av "tagg-system" där medarbetarens tagg enkelt kan stängas av vid avslutad anställning och underlättar för cheferna att hantera frågan.

När det gäller IT-system och digitala tjänster uppger flera chefer att det i normalfallet fungerar så att den anställdes behörigheter tas bort automatiskt i samband med att anställningen upphör. Detta gäller dock enbart de verksamhetssystem som är kopplade till Malmö stads AD (Active Directory). Cheferna är medvetna om att det finns flera system som deras medarbetare använder där behörigheter inte är kopplade till Malmö stads AD och behörigheterna måste plockas bort

manuellt av respektive systemadministratör. Intervjuszvaren visar att detta arbete inte sker systematiskt med dålig återkoppling till ansvariga chefer. Inom de flesta förvaltningar finns det ingen komplett lista som chefer kan använda sig av för att kontrollera systembehörigheter när medarbetaren slutar. Cheferna uppger att det svårt att arbeta systematiskt när det gäller hantering av behörigheter och efterfrågar samma typ av systematik som finns etablerad för återlämnande av tagg och nycklar.

De främsta problemen avseende behörighetshanteringen uppges vara bristen på lättillgänglig information gällande vilka system som inte avslutas automatiskt. Cheferna upplever att behörighetshanteringen fungerar bättre med tillsvidareanställda men mindre bra med timanställda/vikarier. Denna problematik upplevs även finnas när personer byter arbetsplats inom förvaltningen eller Malmö stad. Av intervjuszvaren framkommer en tydlig behovsbild där cheferna efterfrågar mer information och ett systematiskt arbetssätt för att kunna ta sitt ansvar fullt ut. De anser sig sakna rätt verktyg och förutsättningar för att göra rätt.

Självskattning

En del av granskningen som avsåg samtliga nämnder och bolagsstyrelser var en självskattning av det egna arbetet kring att säkerställa att obehöriga inte har tillgång till system respektive lokaler.

Påståenden för självskattning av det egna arbetet kring att säkerställa att obehöriga inte har tillgång till system och lokaler (andel i procent av svarande nämnder och bolagsstyrelser)	Ja, tillfredsställande	Delvis, förbättringsområde	Nej, behöver ses över omgående
Det finns dokumenterade rutiner för hantering av tillgång till system vid avslut av anställning/uppdrag	59%	41%	0%
Rutinerna är kända	53%	47%	0%
Rutinerna tillämpas	47%	53%	0%
Det finns dokumenterade rutiner för hantering av tillgång till lokaler vid avslut av anställning/uppdrag	71%	29%	0%
Rutinerna är kända	41%	59%	0%
Rutinerna tillämpas	53%	47%	0%

Figur 6 Självskattning av arbete med att säkerställa att obehöriga inte har tillgång till system och lokaler (andel i procent av svarande nämnder och bolagsstyrelser).

Resultatet visar att samtliga nämnder och bolag har dokumenterade rutiner, men att det hos många finns förbättringsbehov. Detta gäller framför allt de rutiner som avser tillgång till system. När det gäller huruvida rutinerna är kända och tillämpas är svaren i den del som handlar om lokaler delvis motsägelsefulla i det att andelen som skattar att rutinerna är kända är lägre än andelen som menar att tillämpningen är tillfredsställande. Det kan också konstateras att 47 % eller fler av svarande nämnder och bolag anser att de har förbättringar att göra kring kommunikation och tillämpning av rutinerna.

Hur påverkar resultatet det fortsatta arbetet?

De flesta nämnderna har identifierat förbättringsområden och har föreslagit konkreta åtgärder inom ramen för nämndernas ansvar, såsom exempelvis:

1. Komplettera checklistan för avslut av anställning med relevant information samt att förteckning med relevanta system i förvaltningen finns med i en bilaga.
2. Etablera ett systemstöd för beställning/avbeställning av samtliga behörigheter och nycklar.
3. Se över administration av de låssystem som finns i förvaltningen och öka medvetenheten i organisationen avseende hur behörigheter ska avslutas.
4. Skapa en lista över vilka roller i förvaltningen som behöver tillgång till vilka system och lokaler.
5. Erbjudna cheferna utbildning avseende avslut av medarbetarnas behörigheter och tillträde till lokaler.
6. Tydlig information vart chefer kan vända sig när de behöver hjälp avseende avslut av behörigheter.
7. Tillsä att aktuell information finns tillgänglig på intranätet och att förvaltningsspecifika rutiner och anvisningar hålls uppdaterade och är kommunicerade inom förvaltningen.
8. Genomföra inventering över vilka system som finns inom förvaltningen.

Stadskontoret delar den bild och de åtgärdsförslag nämnderna redovisat i sina sammanställningar. Med hänvisning till resultatet av årets granskning anser stadskontoret att en uppföljning med samma frågeställningar, som en gemensam granskning inom ramen för stadens arbete med intern kontroll, bör genomföras 2024.

Stadskontorets övergripande bedömning kring arbetet med intern kontroll

Sammanfattningsvis noterar stadskontoret att nämnder och bolag lyfter frågor om kommungemensam samordning och behov av framtagande och utveckling av kommungemensamma rutiner och system. Stadskontoret delar nämndernas och bolagens uppfattning kring vad som kan göras för att förbättra stödet till nämnder och bolag på de områden som lyfts fram i ärendet. Detta kommer att beaktas i det fortsatta kontinuerliga förbättringsarbetet.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör