

Styrdokument

Dokumentets namn:
Riktlinjer för inköpsverksamheten

Diarienummer:
STK 2023–708

Typ av dokument:
Riktlinjer

Version:
7.0

Beslutad av:
Kommunstyrelsen

Datum för beslut:
2025-01-08

Framtagen av:
Stadskontoret

Organisation/område:
Samtliga nämnder och helägda bolag

Ansvarig chef:
Anna Westerling

Uppföljd:
2023

Reviderad av:
Gabriella Manieri

Reviderad:
2024

Ansvarig för uppföljning/revidering:
Stadskontoret, Ekonomiavdelningen

Följs upp:
Vid behov

Riktlinjer för inköpsverksamheten

Bakgrund

För att nå uppsatta mål, målområden och samtidigt nå en hållbar stad har Malmö stad antagit en inköbspolicy (STK 2016–1296) som ska vägleda Malmö stads samtliga verksamheter, såväl nämnder som helägda bolag, att på ett affärsmässigt strategiskt och långsiktigt sätt organisera och hantera sina inköp.

För att kunna bedriva en effektiv, ändamålsenlig och rättssäker inköpsverksamhet är det avgörande att samtliga verksamheter har en tydlig och robust styrning av sin beställarverksamhet. Inköpsverksamheten måste ha rätt förutsättningar och det är viktigt att upphandlingar möter inköpsbehov på ett effektivt och uthålligt sätt samtidigt som de bidrar till en hållbar utveckling.

Syfte

Dessa riktlinjer kompletterar inköspolicyn och innefattar övergripande metodbeskrivningar för hur inköpsverksamheten i Malmö stad ska bedrivas.

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra nämndernas, och i relevanta delar de helägda bolagens, ansvar beträffande inköp och

upphandling men även att visa riktning i organiseringen och hanteringen av inköpsverksamheten.

Riktlinjerna kompletteras med praktisk vägledning i form av instruktioner, rutinbeskrivningar och mallar som antingen tagits fram av respektive nämnd och bolag eller av stadskontoret. Även det biträde och den rådgivning, utbildning, information och vägledning som tillhandahålls av stadskontoret är ett komplement till dessa riktlinjer.

Målgrupp

Dessa riktlinjer angår i sin helhet samtliga nämnder och i vissa fall även helägda bolag inom Malmö stadshus AB. Riktlinjerna vänder sig i första hand till verksamhetsansvariga i stadens förvaltningar och i relevanta och möjliga avseenden verksamhetsansvariga i helägda bolag.

Omfattning

Dessa riktlinjer reglerar de övergripande metoder som ska ligga till grund för samtliga inköp och upphandlingar som sker med Malmö stads medel.

Riktlinjerna reglerar ansvarsfördelningen mellan nämnder och helägda bolag samt kommunstyrelsen i inköpsrelaterade ärenden och frågeställningar.

Behörighets- och beslutsfrågor hanteras i särskild ordning i delegations- och attestreglemente inom respektive nämnd och bolag.

Gränsdragning mellan nämnder, helägda bolag och kommunstyrelsen

Nämndernas och bolagens ansvar

Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos varje nämnd och bolag och avser samtliga moment i inköpsprocessen, inklusive upphandling, samt ansvar för att gällande regelverk inom inköps- och upphandlingsområdet efterlevs.

Varje nämnd och bolag tar fram interna riktlinjer för sin inköpsverksamhet, utöver det lagstiftade kravet om riktlinjer för direktupphandling.

Riktlinjerna ska innehålla:

- Riktlinjer för direktupphandling utifrån gällande lagkrav, se avsnitt **Metod för direktupphandling**
- Riktlinjer för inköpsverksamhet, se avsnitt **Metod för organisering av inköpsverksamhet**

De nämnder som har, eller framöver väljer att inrätta, en egen organisation för genomförande av upphandlingar över direktupphandlingsgränsen tillser att de som genomför dessa upphandlingar har adekvat kompetens och rätt kunskap för att säkerställa att upphandlingarna genomförs i enlighet med gällande EU-direktiv, svensk lagstiftning och Malmö stads inköbspolicy samt andra relevanta direktiv, lagar, regler, riktlinjer och beslutade mål.

Varje nämnd och bolag utgör egna upphandlande myndigheter och ansvarar för:

- att inköpsverksamheten präglas av framförhållning och god planering
- att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden eller bolaget själv eller av kommunstyrelsen i ett kommunövergripande ramavtal.
- att tillräckliga resurser, med rätt kunskap och kompetens, finns för att hantera inköpsrelaterade åtaganden inom nämndens och bolagets ansvarsområde.
- att tillräckliga resurser, med rätt kunskap och kompetens, avsätts så att berörda verksamheter aktivt kan bidra i kommunövergripande ramavtalsprocesser, såväl under upphandlingen som under pågående avtalsperiod.

Kommunstyrelsens särskilda ansvar

Övergripande riktlinjer och strategier

Kommunstyrelsen fattar beslut om allmänna och generella riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad. Kommunstyrelsen ges särskild insyn genom den upphandlingsplan för Malmö stad som behandlas årligen i samtliga nämnder och som redovisas för kommunstyrelsen. Den kan därigenom ange riktning i principiellt viktiga inköpsfrågor.

Kommunstyrelsens har, genom stadskontorets upphandlingsfunktion, ett särskilt åtagande att hantera generella strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på kommunövergripande nivå.

Kommunövergripande ramavtal

Stadskontorets upphandlingsfunktion har ett ansvar att tillse att kommunövergripande inköpsbehov kan hanteras genom avrop från ramavtal. Dessa ramavtal ska vara tillgängliga för alla nämnder och för de bolag som anmält deltagande.

Stadskontorets upphandlingsfunktion ansvarar för att kommunövergripande ramavtal upphandlas och att ramavtal tecknas inom samtliga avtalsområden där inköpsbehoven är identiska och berör flera nämnder och bolag. En enskild nämnd kan också ges i uppdrag att inom ramen för ett specifikt avtalsområde upphandla och teckna ramavtal, där det är möjligt för andra nämnder att avropa.

Dialog och samordning kring kommunövergripande ramavtal hanteras genom stadens inköpsnätverk och genom det nätverk som upprättats för bolagens inköpsansvariga.

Biträde, rådgivning och utbildning

Kommunstyrelsen ska tillse att nämnder och bolag, genom stadskontorets upphandlingsfunktion, alternativt genom extern part, kan ges biträde i upphandlingsprocesser och i enskilda inköpsrelaterade frågor.

Stadskontorets upphandlingsfunktion ska generellt bistå med övergripande rådgivning och information kring stadens inköpsverksamhet. Stadskontoret ska även sörja för att beställarutbildningar inom inköp finns tillgängliga för alla nämnder.

Finansiering

Finansieringen av stadskontorets upphandlingsarbete sker genom att en avgift tas ut från avtalade leverantörer. Avgiften ska motsvara beräknad omkostnad för arbete relaterat till de upphandlingar och till det generella stöd som ges kopplat till upphandling. Avgiften ska även finansiera upphandlingsfunktionens arbete som följer av den politiska processen och stadens målarbete inom området.

För uppdrag som stadskontorets upphandlingsenhet genomför och som inte genererar ett avtal krävs en annan typ av finansiering och då kan löpande timersättning, ersättning för hel eller del av tjänst eller en fast ersättning vara aktuell. Överenskommelse sker mellan stadskontoret och berörda verksamheter.

Mandat

Kommunstyrelsen ska, genom stadskontorets upphandlingsfunktion, ha mandat att göra inköpsstrategiska överväganden, fatta beslut om tilldelning av kommunövergripande avtal, fatta beslut om deltagande i

samordnad upphandling via annan part (inge fullmakt), anmäla deltagande i upphandling som genomförs av inköpscentral samt verkställa fattade beslut i form av avtalstecknande samt ha fullmakt att föra talan i domstol i kommunövergripande inköps- och upphandlingsärenden.

Inköpsprocessen



Inköpsprocessen innefattar hela flödet av aktiviteter från det att inköpsbehov uppstår till dess att ekonomisk uppföljning/bokslut skett och innefattar även upphandling, i de fall avrop inte kan ske från ett redan upphandlat avtal.

Inköpsprocessen, inkluderat upphandling, innefattar som regel följande delmoment:

1. Behovsanalys (mål som ska uppnås med inköpet)
2. Analys av ekonomiska förutsättningar (budget)
3. Marknadsundersökning (leverantörsbas)
4. Formulering av behov (kravspecifikation)
5. Framtagande av ovillkorliga krav för anbudsgivare (leverantörskrav)

6. Framtagande av ovillkorliga krav för leverans (leveransvillkor)
7. Framtagande av värderingskriterier för identifikation av bästa anbud (utvärderingskriterier)
8. Annonsering av förfrågningsunderlag
9. Kvalificering av anbudsgivare och anbud
10. Värdering av inkomna anbud (utöver kravuppfyllnad)
11. Avtalsskrivning
12. Beställning
13. Leverans av vara/tjänst
14. Leveranskontroll
15. Avtalsuppföljning och utvärdering
16. Fakturering
17. Budgetuppföljning/bokslut
18. Erfarenhetsöverföring till eventuell efterföljande process.

Vid avrop från befintligt avtal förenklas inköpsprocessen väsentligt.

Hela inköpsprocessen ska präglas av noggranna överväganden och effektiva flöden som överensstämmer med gällande rätt. Inköpsverksamheten ska på ett aktivt sätt förvissa sig om marknadens möjligheter att tillgodose stadens inköpsbehov och samtidigt möta kommunfullmäktiges mål och riktlinjer.

Metoder för samordning av inköp

Kommunövergripande ramavtal

Malmö stad ska sträva efter att skalfördelar erhålls vid inköp när så är affärsmässigt motiverat. Samordning av inköp är till för att nå bättre leveransvillkor och för att minska den administrativa bördan.

I de fall flera nämnder har identiska inköpsbehov skall efterfrågade varor, tjänster och entreprenader hanteras i en samordnad kommunövergripande (konsoliderad) process. När ett kommunövergripande avtal har tecknats ska samtliga nämnder och deltagande bolag som grundprincip använda sig av tecknat ramavtal så att skalfördelar och administrativa vinster kan uppnås.

Interna tjänster

Obligatoriska tjänster som tillhandahålls av serviceförvaltningens organisation genom den så kallade tjänstekatalogen ska uppmärksammas vid inköp.

Kategoristyrning

Malmö stad ska för samtliga kommunövergripande avtalsområden, som leds och hanteras av stadskontorets upphandlingsfunktion, arbeta utifrån en portföljstyrd arbetsmetod (kategoristyrning).

Kategoristyrning ska ge Malmö stad ekonomisk, juridisk och hållbar grund och stabilitet i de kommunövergripande avtalsprocesserna. Metoden är till för att skapa ett stadigvarande utrymme för förvaltningarnas medinflytande så att kommunövergripande avtal träffar beställarnas behov så exakt som möjligt.

Kategoristyrning innebär att en komplett analys genomförs av vilka inköp som görs i Malmö stad, vilka volymer respektive inköpsområde omfattar, vilka verksamheter som är berörda, vilka avtal som är tecknade och i vilken utsträckning dessa avtal täcker aktuella inköpsbehov, i vilken utsträckning tecknade avtal följs samt vilka kompletterande avtal som behöver tecknas.

Kategoristyrning kräver att tvärfunktionella team upprättas för kommunövergripande ramavtal. Det ankommer på varje nämnd och bolag att svara upp till det behov av sakkunniga inom aktuella produktområden som krävs i olika arbetsgrupper för kategoriarbetets genomförande och bestånd.

E-handel

I de fall stadskontorets upphandlingsfunktion tecknat ramavtal för stadens räkning och dessa avtal finns registrerade i stadens e-handelssystem ska inköp ske härigenom.

Upphandlings- och avtalssystem

I det fall det finns ett stadsövergripande upphandlings- och avtalssystem i staden ska samtliga upphandlingar ske genom detta system och inköpsavtal registreras häri.

Metod för direktupphandling

Direktupphandling regleras i lag och kan användas i fyra situationer:

- Om upphandlingens värde understiger de lagstadgade direktupphandlingsgränserna.
- I de situationer där förhandlat förfarande är tillämpligt enligt lag.
- När det finns synnerliga skäl som överensstämmer med de skäl som anges i lag.
- Vid inköp som är nödvändiga för att tillgodose ett angeläget behov som uppstått till följd av en överprövning.

Riktlinjer vid direktupphandling

Upphandlande myndighet (det vill säga varje nämnd och bolag) ska enligt gällande lagstiftning besluta om riktlinjer vid direktupphandling.

Riktlinjer ska överensstämma med lagen om offentlig upphandling och varje nämnds och bolags fastställda attestreglementen. Nämndernas och bolagens interna riktlinjerna för inköpsverksamheten ska innehålla riktlinjer för direktupphandling.

Av riktlinjer kring direktupphandling kan förslagsvis följande framgå:

- När en direktupphandling får genomföras.
- Att redan existerande och tillämpliga avtal ska användas innan en direktupphandling genomförs.
- Vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar och till vilka beloppsgränser.
- Hur myndigheten samordnar sina direktupphandlingar.
- När skriftliga avtal ska upprättas.
- Hur direktupphandlingar dokumenteras.
- Vad som gäller avseende sekretess.
- Vilken dokumentation som ska diarieföras/arkiveras.

Enligt gällande lagstiftning ska köp över 100 000 kronor dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa genomförandet.

Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Metoder för hållbara inköp

Nedan beskrivs de tre aspekter som ska genomsyra Malmö stads inköp i syfte att skapa hållbara affärer. Hållbar utveckling ska i det här sammanhanget ses ur tre ömsesidigt beroende dimensioner, den ekonomiska, den ekologiska och den sociala.

Ekonomisk dimension

Malmö stads inköp ska ske med utgångspunkt i verkligt behov och stå i proportion till behovet. Inköp ska ske med måttfullhet och aktsamhet i fokus. Återbruk ska främjas före nyinvestering när så är lämpligt och möjligt.

Inköpsverksamheten ska bedrivas med ett kommunövergripande (holistiskt) perspektiv. Koordinering av upphandlingar ska alltid övervägas där relevanta samordningsvinster kan tas tillvara för att undvika parallella upphandlingar av identiska varor, tjänster och entreprenader när så inte är särskilt motiverat.

Ekologisk dimension

Malmö stads inköp ska ske i enlighet med beslutade miljömål.

Särskild hänsyn ska tas till resursanvändningen med avseende på i första hand energi, vatten och råvarutillgång. Malmö stad ska i största möjliga utsträckning efterfråga giftfria, ekologiskt och etiskt framställda varor, prioritera hållbara materialval och verka för att inköp av varor, tjänster och entreprenader är miljöeffektiva. Vid inköp ska förnybar energi ha företräde och fossila bränslen fasas ut. Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek bör användas som grund för kravställandet eftersom dessa kriterier är framtagna i samarbete med aktuella branscher och uppdateras löpande.

Social dimension

Malmö stad ska värna goda arbetsvillkor för den personal som utför tjänster åt staden och verka aktivt så att de leverantörer som staden har en relation till har en hållbar etisk kompass, respekterar grundläggande mänskliga rättigheter och tillser att diskriminering inte sker.

Arbetsrättsliga villkor i kontrakt regleras i gällande lagstiftning genom bestämmelser som innebär en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att, i vissa fall, ställa arbetsrättsliga villkor. Bestämmelserna syftar till att motverka att offentliga kontrakt fullgörs av arbetstagare som inte har skäliga arbetsvillkor och att minska risken för snedvridning av konkurrensen genom social dumpning.

Malmö stad ska aktivt motverka att social dumpning görs möjlig inom ramen för kontrakt som tecknats med staden. Särskild hänsyn ska tas till Internationella Arbetsorganisationens (ILO) åtta grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet, FN:s barnkonvention samt tillverkningsländernas nationella lagstiftning om arbetarskydd, arbetsmiljölagstiftning och arbetsrätt, när den innebär ett starkare skydd för den enskilde.

Malmö stad ska även bidra till att kontrakterade leverantörer ges möjlighet att utöka och utveckla sitt samhällsengagemang genom att upprätthålla en dynamisk dialog med leverantörerna och vara lyhörda för vilka möjligheter och ambitioner som finns hos leverantörerna att bidra till samhälleliga mål och uppmuntra dessa.

Metod för organisering av inköpsverksamhet

För att bedriva sin inköpsverksamhet i enlighet med EU-direktiv och relevant lagstiftning inom området behöver varje nämnd och bolag formera en tydlig inköpsorganisation, som är anpassad till nämndernas och bolagens uppdrag och som svarar mot inköbspolicy och tillhörande riktlinjer samt gällande lagstiftning.

En tydlig inköpsorganisation skapar förutsättning för en effektiv samordning och hantering av inköpsfrågor i staden och inom respektive nämnd.

Inköpsverksamhet på olika nivåer

Organiseringen av inköpsverksamheten behöver anpassas till nämndernas och bolagens olika förutsättningar. Varje nämnd och bolag ansvarar för att organisera sin inköpsverksamhet på ett sådant sätt att samtliga nivåer i inköpsarbetet beaktas:

- På övergripande nivå säkras att styrning, överblick, samordning, utveckling och planering sker strukturerat och regelbundet.
- På strategisk nivå säkerställs att upphandlingar av strategisk natur genomförs och följs upp så att verksamhetskritiska uppdrag kan bedrivas utan störningar.
- På taktisk nivå säkras att upphandlingar av taktisk natur genomförs och följs upp och överensstämmer med aktuell verksamhetsplanering.

- På operativ nivå genomförs inköp genom avrop från befintliga avtal eller genom direktupphandling.

Upphandlingar och inköp ska ske i linje med inköpsprocessen.

Riktlinjer för beställarverksamhet

I de interna riktlinjerna för inköpsverksamheten som varje nämnd och bolag ska anta behöver följande framgå:

- Nämndens utbildningskrav för genomförande av inköp via stadens e-handelssystem.
- Nämndens/bolagets utbildningskrav för genomförande av inköp från avtal utanför e-handelssystemet.
- Nämndens/bolagets utbildningskrav för genomförande av direktupphandlingar.
- Det ska framgå om nämnden/bolaget ställer särskilda krav på beställarbehörighet/certifiering.

Metoder för rapportering, samverkan och dialog

Upphandlingsplan

Nämnderna rapporterar planerade upphandlingar över tröskelvärdet till kommunstyrelsen årligen.

Genom en tydlig politisk styrning kan inköpsverksamheten användas som strategiskt verktyg för att bidra till fler och bättre innovationer och för att uppnå sociala och miljömässiga mål.

Samtliga nämnder ska årligen beskriva sitt inköps- och upphandlingsarbete, efter anvisningar från stadskontoret, i en upphandlingsplan. En sammanställd upphandlingsplan för staden redovisas årligen för kommunstyrelsen.

Facklig samverkan

I staden finns forum för facklig samverkan för nämnderna.

Den som har ett arbetsgivaransvar ska enligt det samverkansavtal som upprättats i staden uppfylla den samverkansskyldighet som föreligger enligt Lag (1976:580) om medbestämmande, när arbetsgivare beslutar om viktigare förändringar av den befintliga verksamheten.

Den verksamhet som har personal som kan komma att beröras av förändringen har också samverkansskyldighet.

Information om kommande kommunövergripande ramavtalsupphandlingar ges löpande vid kommuncentral samverkan (KCS). Parterna kommer då överens om vilka kommunövergripande ramavtalsupphandlingar som ska samverkas.

Samverkansskyldigheten vid reella inköp/avrop åligger dock alltid berörd förvaltning/verksamhet.

Praktiska rutiner avseende samverkansprocessen vid upphandling regleras löpande mellan parterna.

Stadsövergripande inköpsnätverk för nämnderna

I staden finns ett inköpsnätverk för nämnderna med uppdrag att samordna och bredda kunskapen inom stadens inköpsverksamhet.

Syftet med inköpsnätverket är att förvalta och utveckla de gemensamma inköpsprocesserna i staden. Dialog förs om kommande upphandlingar, aktuella avtal och andra frågeställningar som berör inköpsverksamheten i staden som helhet och de kommunövergripande avtalen.

De personer (en eller två) som företräder sin förvaltning i aktuella frågor, meddelas av varje förvaltning. Dessa personer ska ha behörigt mandat i enlighet med nätverkets syfte. Samtliga medverkande ansvarar för att förankra information från nätverket i den egna förvaltningen.

Inköpsnätverket har ingen beslutande funktion, men nätverket fungerar som rådgivande i stadskontorets uppdrag att hantera generella strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på koncernövergripande nivå.

Stadskontoret bjuder in och träffarna modereras av upphandlingsenheten på stadskontoret.

Stadsövergripande inköpsnätverk för bolagen

I staden finns ett nätverk för bolagen med uppdrag att samordna och bredda kunskapen inom stadens inköpsverksamhet.

Syftet med inköpsnätverket är att förvalta och utveckla de gemensamma inköpsprocesserna i staden. Dialog förs om kommande upphandlingar, aktuella avtal och andra frågeställningar

som berör inköpsverksamheten i staden som helhet och de kommunövergripande avtalen.

De personer (en eller två) som företräder sitt bolag i aktuella frågor, meddelas av varje bolag. Dessa personer ska ha behörigt mandat i enlighet med nätverkets syfte. Samtliga medverkande ansvarar för att förankra information från nätverket i det egna bolaget.

Inköpsnätverket har ingen beslutande funktion, men nätverket fungerar som rådgivande i stadskontorets uppdrag att hantera generella strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på koncernövergripande nivå.

Stadskontoret bjuder in och träffarna modereras av upphandlingsenheten på stadskontoret.

.....