



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-04-03

Vår referens

Agnes Löfgren

Utredningssekreterare

agnes.lofgren@malmö.se

Remiss - Reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten ASN-2024-3414

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialnämnden har mottagit remiss från kommunstyrelsen avseende reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten och har getts möjlighet att yttra sig.

Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos respektive nämnd.

Ansvaret regleras av *Malmö stads inköpspolicy*, antagen av kommunfullmäktige som kompletteras av *Riktlinjer för inköpsverksamheten*, antagen av kommunstyrelsen.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att föreliggande förslag till revidering av riktlinjer bidrar till tydlighet avseende nämndernas ansvar gällande inköp och upphandling.

Förvaltningen anser att metoden för organisering av inköpsverksamhet med beskrivna nivåer är väl anpassad till nämndernas uppdrag.

Genom riktlinjen förtydligas nämndernas ansvar att ha en ändamålsenlig inköpsorganisation med tillräckliga resurser, rätt kompetens och behöriga beställare.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner förslag till yttrande om reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen.



Beslutsunderlag

- Styrdokument - Riktlinjer för inköpsverksamheten, revidering 2024
- G-Tjänsteskrivelse - Remiss avseende reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten
- Förslag till yttrande - Remiss om reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten

Beslutsplanering

ASN beredning 2024-04-02

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2024-04-11

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2024-04-24

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialnämnden har mottagit remiss från kommunstyrelsen avseende reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten och har getts möjlighet att yttra sig.

Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos respektive nämnd.

Ansvaret regleras av *Malmö stads inköpspolicy*, antagen av kommunfullmäktige som kompletteras av *Riktlinjer för inköpsverksamheten*, antagen av kommunstyrelsen.

Riktlinjer för inköpsverksamheten innefattar övergripande metodbeskrivningar för hur inköpsverksamheten i Malmö stad bör bedrivas.

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra nämndernas 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 eller av stadskontoret.

Förslag till reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten

Förslaget till revidering av riktlinjerna innebär dels generella uppdateringar, dels förtydligande kring nämndernas ansvar.

De nya riktlinjerna innefattar förslag att nämnder, utöver riktlinjer för direktupphandling, även ska besluta om interna riktlinjer för inköpsverksamheten. Av dessa riktlinjer bör det framgå kravnivåer avseende beställarutbildning och beställarbehörighet samt kravnivåer för genomförande av direktupphandling.



De nya riktlinjerna förtydligar också när direktupphandling kan genomföras.

Revideringen av riktlinjerna syftar till att stärka stadens organisering av inköpsarbete på alla nivåer, så att stadens inköpsverksamhet, även under utmanande förhållanden, ska utgöra ett effektivt och rättssäkert verktyg för säkra och goda affärer med seriösa leverantörer, och för att framgångsrikt använda inköp som ett medel att uppnå stadens hållbarhetsmål.

Förvaltningens riktlinjer och rutiner

Arbetsmarknads- och socialnämndens *riktlinje för direktupphandling* reviderades senast den 21 juni 2022.

Riktlinjen utgör grund för förvaltningens rutin som ytterligare tydliggör process, ansvarsnivåer och mandat. Utöver detta har förvaltningen en rutin gällande placering av klienter i behov av vård och/eller boende vilken tydliggör hur inköp ska genomföras för denna målgrupp i syfte att säkerställa att inköp genomförs på ett korrekt sätt av kontrollerade leverantörer.

Förvaltningen har även rutin för inköp vilken beskriver och reglerar hur inköp i förvaltningen ska genomföras. Vidare har nämnden en handlingsplan för brott i välfärden och en styrgrupp som leder det arbetet.

Förvaltningens inköpsenhet

Nämnden har sedan 2023 en inköpsorganisation som i stora delar överensstämmer med vad som föreslås i riktlinjen.

Nämnden har bland annat tillsatt resurser för att skapa en inköpsenhet vars uppdrag är samordning, styrning, kontroll och uppföljning av nämndens inköp, upphandlingar och avtal. Inköpsenheten ansvarar för strategisk planering avseende nämndens inköp och projektleder samtliga upphandlingar i samarbete med upphandlare från stadskontorets upphandlingsenhet.

Vid direktupphandlingar över 100 000 kr ska inköpsenheten alltid involveras och komplexa direktupphandlingar ska genomföras av enheten. Inköpsenheten samordnar uppföljning av förvaltningens avtal inklusive externa klagomål samt granskning av leverantörers ekonomi. På den operativa nivån stödjer enheten verksamhetens beställare i att genomföra korrekta avrop.

Förvaltningen har även beslutat att införa beställarbehörighet med utbildningskrav i syfte att kunskapshöja och stödja förvaltningens beställare att genomföra korrekta inköp. I nuläget genomförs en kartläggning av förvaltningens beställarverksamhet i syfte att föreslå en ändamålsenlig beställarorganisation.



Metod för rapportering, samverkan och dialog

Nämnden rapporterar årligen till kommunstyrelsen i enlighet med vad som framgår i förslag till riktlinje.

Inventering av upphandlingsbehov genomförs genom workshops och dialog på samtliga avdelningars ledningsnivå.

Nämndens fastställda upphandlingsplan utgör underlag till förvaltningens plan för *Inköp, upphandling och avtalsförvaltning* vilken reglerar processer för upphandling och direktupphandling, tidplan för beslutade upphandlingar samt uppföljningsnivåer för förvaltningsspecifika ramavtal.

Förvaltningen har en utarbetad process tillsammans med de fackliga organisationerna som beskriver hur information om planerade upphandlingar ska delges organisationerna samt hur samverkan ska genomföras.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att föreliggande förslag till revidering av riktlinjer bidrar till tydlighet avseende nämndernas ansvar gällande inköp och upphandling.

Förvaltningen anser att metoden för organisering av inköpsverksamhet med beskrivna nivåer är väl anpassad till nämndernas uppdrag. Genom riktlinjen förtydligas nämndernas ansvar att ha en ändamålsenlig inköpsorganisation med tillräckliga resurser, rätt kompetens och behöriga beställare.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen vill lyfta nedanstående synpunkter avseende förslag till reviderade riktlinjer.

Kommunövergripande ramavtal

Förvaltningen anser att det är mycket positivt att stadskontorets upphandlingsfunktion enligt förslaget föreslås ansvara för att upphandla samtliga ramavtal som berör flera nämnder och bolag.

Idag uppmanas nämnderna i vissa fall att genomföra direktupphandlingar på egen hand med hänvisning till att kommunens samlade volymer blir för små för att motivera en kommunövergripande upphandling. Detta trots att behov kan ha signalerats av flera eller samtliga nämnder.

När flera nämnder direktupphandlar samma vara/tjänst är det leverantörskollektiv som tillfrågas av nämnderna i många fall de samma. När nämnderna inte längre behöver direktupphandla var och en på egen hand undviks parallella upphandlingar av identiska



varor och tjänster och samordningsvinster uppnås. Förvaltningen menar att kommunövergripande upphandlingar möjliggör samstämmiga krav på till exempel hållbarhet eller tjänstens utformning. Att hela staden står som beställare i stället för enskilt nämnd kan också bidra till bättre priser.

Sammantaget anser nämnden att kommunövergripande upphandlingar kan gynna både miljön och nyttjandet av skattemedel även när volymerna är små. Det bidrar också till en mer professionell affärsmässig hantering i leverantörernas ögon när inte en och samma leverantör får anbudsförfrågan om samma vara eller tjänst från flera nämnder samtidigt.

I de fall behoven av varor och tjänster är nämndspecifika och inte ryms inom ett kommunövergripande ramavtal kvarstår nämndernas ansvar som upphandlande myndighet och direktupphandlingarna ska genomföras i enlighet med gällande lagstiftning och beslutade riktlinjer.

Förvaltningen vill betona att det är viktigt att upphandlande myndigheter har en möjlighet att erhålla stöd vid komplexa nämndspecifika direktupphandlingar.

Stadskontorets upphandlingsenhet har uppdraget att genomföra upphandlingar för Malmö Stads räkning.

Till nuvarande uppdrag hör inte att genomföra eller ge support till direktupphandlingar. Detta stöd har i stället varit möjligt att erhålla från serviceförvaltningens direktupphandlingssupport och stödet har debiterats per timme. Tjänsten har inte nyttjats i den utsträckning Serviceförvaltningen bedömt och ska nu avvecklas då den inte bär sina kostnader.

I det reviderade förslaget till riktlinje får förvaltningen inte en tydlig bild av huruvida stadskontorets upphandlingsenhet kommer att ges ett utökat uppdrag att stödja nämnderna vid komplexa nämndspecifika direktupphandlingar.

Finansiering

Det är förvaltningens uppfattning att nuvarande finansieringsmodell där varje kommunövergripande upphandling måste ha ekonomisk bärighet genom avgifter riskerar att bidra till att nämnderna även fortsatt tvingas direktupphandla ramavtal på egen hand trots att det finns ett kommunövergripande behov.

Det gäller vid upphandlingar där värdet är lågt och den avgift som stadskontorets upphandlingsenhet kan ta ut baserat på upphandlingens värde inte täcker omkostnaderna.



Den sammantagna kostnaden för att genomföra direktupphandlingar i varje enskild nämnd mätt i personella resurser blir däremot betydande.

Kommunövergripande ramavtal har många fördelar och bidrar till att stadens beställare kan göra korrekta inköp av kontrollerade leverantörer.

Förvaltningen menar att det bör utgöra fokus oaktat volymer eller värde för det som ska upphandlas.

Kategoristyrning

Förvaltningen anser att om varje nämnd och bolag ska kunna ingå i tvärfunktionella team och bidra i olika arbetsgrupper krävs förbättrad framförhållning från stadskontorets upphandlingsenhet samt planeringsprocesser som är kommunicerade och kända av de som är berörda.

Förvaltningen vill lyfta behovet av en kommunövergripande process inklusive systemstöd för att hantera klagomål och synpunkter på Malmö stads externa ramavtalsleverantörer. Det saknas idag och förvaltningen menar att det skulle bidra till att fler klagomål och synpunkter anmäls in och därmed ge stadskontorets upphandlingsenhet en bättre överblick över klagomål och brister på en aggregerad nivå med möjlighet att agera i tidigare skeden.

Det skulle också kunna bidra till att brott i välfärden identifieras.

E-handel

Förvaltningen anser att i de fall ett ramavtal är lämpligt för beställning i e-handel ska det vara möjligt att genomföra inköp via e-handel även för avtal som upphandlats av enskild nämnd.

Detta då inköp genom e-handel förenklar beställningen samt underlättar miljömässigt hållbara inköp och bidrar till avtalstrohet.

Utöver detta minskar kostnaderna för fakturaadministration. Ett exempel på detta är att när förvaltningarna idag använder e-handelssystemet för inköp från kommunövergripande avtal sparas 44 miljoner kronor per år i fakturaadministration (personalkostnader).

Genom att göra det möjligt att beställa i e-handel också för avtal upphandlade i nämnderna kan även nämndernas kostnader för fakturaadministration minska.



Inköpsverksamhet på olika nivåer

Förvaltningen anser att riktlinjen bidrar till tydlighet avseende nämndernas ansvar gällande inköp och upphandling och att den metod för organisering av inköpsverksamhet med beskrivna nivåer är väl anpassad till nämnder och bolags uppdrag.

Genom riktlinjen förtydligas nämndernas ansvar att ha en ändamålsenlig inköpsorganisation med tillräckliga resurser, rätt kompetens och behöriga beställare.

Stadsövergripande informationsforum

Förvaltningen har uppmärksammat att det finns en diskrepans mellan hur inköpsnätverkets uppdrag beskrivs under rubriken *Kommunövergripande ramavtal* (sid 4) och vad som beskrivs under föreliggande rubrik.

I den förstnämnda texten beskrivs uppdraget som att hantera strategiska och övergripande frågor medan för texten i föreliggande rubrik är fokus främst att kommunicera information som berör den operativa inköpsverksamheten.

Det är förvaltningens uppfattning att dagens inköpsnätverk främst är ett forum för informationsförmedling men att ett skifte i fokus till dialog och erfarenhetsutbyte i strategiska inköpsfrågor mer vore i linje med de nivåer på inköpsorganisation som riktlinjen föreslår.

Riktlinjen lyfter fram att ”En tydlig inköpsorganisation skapar förutsättning för en effektiv samordning och hantering av inköpsfrågor i staden och inom respektive nämnd.”

Förvaltningen menar att ett förändrat arbetssätt i inköpsnätverket eller inrättande av annat strategiskt forum bättre kan bidra till detta.

Arbetsmarknads- och socialnämndens föreslås godkänna förslag till yttrande och skicka det till kommunstyrelsen.

Ansvariga

Louise Linde Enhetschef

Truls Hallin Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef