



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-12-06

Vår referens

Gabriella Manieri
Upphandlingschef
Gabriella.Manieri@malmö.se

Reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten STK-2023-708

Sammanfattning

Ansvarsfördelningen inom stadens inköps- och upphandlingsarbete regleras i Inköspolicyn som kompletteras av Riktlinjer för inköpsverksamheten. I detta ärende föreslås en revidering av riktlinjerna. Förslaget innebär förtydliganden kring nämndernas och bolagens ansvar. Exempelvis föreslås att nämnder och bolag, utöver riktlinjer för direktupphandling, även ska besluta om egna interna riktlinjer för inköpsverksamheten. Förslaget har varit på remiss till stadens nämnder och bolag, och de synpunkter som inkommit redovisas i ärendet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen antar Riktlinjer för inköpsverksamheten i enlighet med förslaget.

Beslutsunderlag

- Revisorskollegiet beslut 240320 § 45 - avstår från att yttra sig
- Valnämnden beslut 240326 § 25
- Remissvar Boplats Syd
- Remissvar servicenämnden
- Remissvar MKB Fastighets AB
- Remissvar funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 240422 § 45
- Överförmyndarnämnden beslut 240429 §58
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 240426 § 73



- Remissvar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Remissvar hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslut 240424 § 46
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 240423 § 100
- Remissvar stadsbyggnadsnämnden
- Remissvar arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 240424 § 134
- Fritidsnämnden beslut 240424 § 49
- Remissvar fritidsnämnden
- Remissvar tekniska nämnden
- Tekniska nämnden beslut 240423 § 104
- Remissvar grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 240424 § 71
- Remissvar miljönämnden
- Remissvar Parkering Malmö
- Miljönämnden beslut 240424 § 75 Särskilt yttrande (V)
- Remissvar kulturnämnden
- Kulturnämnden beslut 240424 § 54
- Servicenämnden beslut 240423 § 38 Reservation (SD) och Särskilt yttrande (V)
- Förskolenämnden beslut 240424 § 92
- Remissvar förskolenämnden
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 241209 Reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten
- Förslag till reviderade riktlinjer för inköpsverksamheten

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-02-05

Kommunstyrelseberedningen 2024-12-04

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-12-09

Kommunstyrelsen 2025-01-08

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
Parkeringsövervakning i Malmö AB
MKB Fastighets AB
MINC i Sverige AB
Malmö Stadsteater AB
Malmö Live Konserthus AB
Malmö Leasing AB
Malmö Kommuns Parkerings AB
Boplats Syd AB
Stadskontoret, ekonomiavdelningen
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos varje nämnd och bolag, som egna upphandlande myndigheter. Hur ansvaret ser ut regleras i den av fullmäktige antagna ”Inköspolicyn”, vilken kompletteras med ”Riktlinjer för inköpsverksamheten” som antagits av kommunstyrelsen (STK-2016-1296).

I samband med det utvecklingsarbete som skett avseende att stärka robustheten i stadens inköpsverksamhet har det framkommit behov av att se över och revidera riktlinjerna. Syftet är 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. Syftet är också att inköp ska kunna användas som ett medel att uppnå stadens hållbarhetsmål.

2024-02-05 (§48) beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att, utan eget ställningstagande, skicka ett förslag på reviderade riktlinjer på remiss till samtliga nämnder och bolag.

De reviderade riktlinjerna förtydligar ansvar

Förslaget till reviderade riktlinjer innebär förtydliganden kring nämndernas och bolagens ansvar. Exempelvis föreslås att nämnder och bolag utöver riktlinjer för direktupphandling även ska besluta om egna interna riktlinjer för inköpsverksamheten.



Varje nämnd och helägt bolag ansvarar, enligt förslaget, för

- att inköpsverksamheten präglas av framförhållning och god planering,
- att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i ett kommunövergripande ramavtal,
- att tillräckliga resurser, med rätt kunskap och kompetens, finns för att hantera inköpsrelaterade åtaganden inom nämndens ansvarsområde, samt
- 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.

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 nämndens och bolagets 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 eller bolag.

I förslaget till revidering av riktlinjerna har den tidigare skrivningen om inköpsstrategier tagits bort och ersatts med en skrivning om den årliga upphandlingsplan som varje nämnd ska redovisa till kommunstyrelsen. Den tidigare skrivningen om inköpsråd har också tagits bort. Rådet har aldrig instiftats då det i stället skett löpande dialoger med nämnder och bolag kring vilka upphandlingar som behöver hanteras på stadsövergripande nivå. Rådets funktion har inte varit efterfrågat.

Ett förtydligande har gjorts kring inrättande och syfte med de inköpsnätverk som finns i staden, dels med representanter från alla nämnder, dels från alla helägda bolag.

Det har tillkommit ett stycke kring upphandlings- och avtalssystem som syftar till att tydliggöra att i den mån ett sådant system finns tillgängligt i staden, så ska samtliga upphandlingar genomföras i systemet och inköpsavtal som tecknas läggas in så att de blir synliga för de som är berörda.

Nämndernas och bolagens synpunkter på de reviderade riktlinjerna

Samtliga nämnder och tre av de helägda kommunala bolagen har inkommit med remissvar avseende de föreslagna reviderade riktlinjerna för inköpsverksamheten. Samtliga remissinstanser ställer sig positiva till de förtydliganden som riktlinjerna innebär. De synpunkter som framförts av fler än en nämnd eller bolag har bedömts som mest relevanta och sammanställs och bemöts nedan. I slutet av stycket samlas



också ett antal intressanta synpunkter som enbart lyfts av någon enstaka nämnd eller bolag.

Om samordning av upphandlingar

En majoritet av nämnderna skriver att de ser positivt på riktlinjernas föreskrivning att ”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.” Nämnderna menar att kommunövergripande ramavtal har många fördelar. Exempelvis bidrar de till att stadens beställare kan göra korrekta inköp av kontrollerade leverantörer. Kommunövergripande ramavtal bidrar också till förenklade beställningar, ökad avtalstrohet samt minskar kostnader för onödig fakturaadministration.

Stadskontorets kommentar: Stadskontoret håller med nämnderna om de många fördelar som kommunövergripande ramavtal innebär. Skrivningen i riktlinjerna om att sådana ska tecknas är dock inte ny i och med föreliggande revidering, utan har funnits med sedan tidigare. Stadskontorets upphandlingsenhet arbetar löpande med att tillgodose behovet av samordnade upphandlingar med målet att dessa ska genomföras där inköpsbehoven är identiska och berör flera nämnder och i förekommande fall bolag. I den mån prioriteringar behöver göras utgår stadskontoret från Kraljicsmatrisen, en metod för att kategorisera inköp baserat på deras betydelse för en organisation och komplexiteten på marknaden. Kortfattat används metoden för att, utifrån ett antal parametrar såsom strategisk vikt och ekonomisk inverkan, avgöra vilka upphandlingar som behöver prioriteras utifrån deras påverkan på staden som helhet.

Ett par nämnder menar att den finansieringsmodell som gäller för stadskontorets arbete med upphandlingar kan innebära att kommunövergripande upphandlingar måste prioriteras ner enbart av ekonomiska skäl.

Stadskontorets kommentar: Stadskontoret ser inte att finansieringsmodellen har inverkan på prioriteringsarbetet avseende vilka upphandlingar som genomförs. Modellen innebär inte att varje upphandling i sig själv behöver ”bära sig” genom avgift. I stället sker prioriteringar, som nämnt ovan, enligt en modell där betydelse för staden som helhet är i fokus. Med det sagt fattade kommunfullmäktige i maj beslut om att utreda förutsättningarna för att tillämpa självkostnadsprissättning på området försäljning av upphandlingstjänster (§97, KF 2024-05-23). Översynen kommer förstås att sträva mot att undvika incitamentsskapade snedvriddingar.

Vidare önskar nämnderna en förbättrad framförhållning och tydlighet från stadskontorets sida när det gäller det stöd som behövs från nämndernas sida vid



gemensamt arbete med kommunövergripande ramavtalsupphandlingar. I det remitterade förslaget till riktlinjer anges att nämnderna ansvarar för 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.” För att detta ska kunna efterlevas önskar nämnderna en årsplanering och prioriteringslista av kommande upphandlingar inför varje år som kommuniceras med nämndernas inköpsorganisationer.

Stadskontorets kommentar: Stadskontoret ser positivt på förslaget och kommer i samråd med inköpsnätverket ta fram ett förslag på hur en sådan kommunikation praktiskt genomförs på bästa sätt i den händelse den årliga upphandlingsplanen samt löpande information vid inköpsnätverkens träffar inte är tillräcklig.

Om inköpsnätverket

Många nämnder har synpunkter på den del i riktlinjerna som berör det kommunövergripande inköpsnätverket. Dels upplevs det tänkta syftet med nätverket som otydligt med delvis motstridiga beskrivningar i riktlinjernas olika avsnitt. Dels efterlyser nämnderna ett tydligare fokus på dialog och erfarenhetsutbyte i strategiska inköpsfrågor, i motsats till dagens mer informationsbetonade nätverk. Nämnderna ser att en sådan utveckling vore i linje med de nivåer på inköpsorganisation som de reviderade riktlinjerna föreslår. Två nämnder önskar också förtydliganden kring det ”behöriga mandat” som nämns i det remitterade förslaget till riktlinjer vad gäller deltagarna i nätverket.

Stadskontorets kommentar: Stadskontoret ser mycket positivt på nämndernas önskan om inköpsnätverket som ett forum för dialog och samverkan på strategisk nivå. Stadskontoret har förtydligat förslaget till riktlinjer i sådan riktning och kommer att lyfta frågan i inköpsnätverket för praktisk diskussion kring hur en sådan dialog bäst kan föras. Vad gäller innebörden av ”behörigt mandat” har också detta utvecklats i förslaget.

Om e-handel

I det remitterade förslaget till riktlinjer står att ”i de fall stadskontorets upphandlingsfunktion tecknat ramavtal för stadens räkning och dessa avtal finns registrerade i stadens e-handelssystem ska inköp ske härigenom”. Några nämnder lyfter att denna möjlighet bör finnas även om det är en enskild nämnd som har tecknat avtalet, i syfte att förenkla beställning, underlätta miljömässigt hållbara inköp, bidra till avtalstrohet och reducera kostnader för fakturaadministration.

Stadskontorets kommentar: Möjligheten att registrera avtal i stadens e-handelssystem finns även för avtal som är tecknade av enskild nämnd, och så har också gjorts i



enstaka fall. Eftersom förehavandet kräver att avtalet lämpar sig för e-handel samt att det kräver en del administration av ansvarig avtalstecknare är det dock inte lämpligt att låta det vara del av de allmänna riktlinjerna.

Om stöd vid direktupphandling

Förslaget till riktlinjer klargör att inköpsansvaret ligger hos varje enskild nämnd eller bolag och avser samtliga moment i inköpsprocessen, inklusive upphandling. Det är nämnderna positiva till men flera nämnder lyfter att detta är ett stort och ofta komplext ansvar. Dessutom finns inte längre möjlighet till stöd från servicenämnden vid enskilda direktupphandlingar (något som funnits tidigare). Denna funktion är fortsatt efterfrågad och ett antal nämnder lyfter att behovet av stöd och support i direktupphandlingsfrågor kvarstår. Det lyfts ett önskemål att kommunstyrelsen, genom stadskontorets upphandlingsenhet där kompetensen redan finns, skulle kunna tillhandahålla detta.

Stadskontorets kommentar: Stadskontoret utreder efterfrågan, med avseende på stödbehovets karaktär och omfattning.

Om förslag till tillägg

Förslaget till riktlinjer är tänkta att komplettera inköspolicyn och ange övergripande metodbeskrivningar för hur inköpsverksamheten i Malmö stad ska bedrivas. All inköpsverksamhet sker dessutom mot bakgrund av EU-direktiv och lagstiftning på området. Det innebär att riktlinjerna till sin natur inte kan innefatta samtliga detaljer eller gå djupare in på olika områden än vad formatet ger möjlighet till. Ett urval är således gjort. Ett par nämnder har synpunkter på detta urval och önskar olika tillägg. Till exempel önskar två nämnder att riktlinjerna bör kompletteras med ett avsnitt om jäv. Stadskontoret föreslår dock att önskemålet inte tillmötesgås då lagstiftningen får anses vara tydlig i förhållande till vad som gäller avseende jäv och detta inte skiljer sig från hur Malmö stad bör agera i alla sammanhang där jävsfrågan kan vara aktuell. Ett annat exempel är området uppföljning av avtal, där två nämnder önskar ytterligare beskrivningar hur detta ska ske. Här gör stadskontoret bedömningen att uppföljningsarbetet är en del av inköpsarbetet i sin helhet och att den beskrivning som finns under avsnitt Inköpsprocessen inte är mindre omfattande i sin beskrivning än övriga delar.

Önskemål om förtydliganden och textuella synpunkter har i möjligaste mån arbetats in i det förändrade förslaget till reviderade riktlinjer.

Stadskontorets bedömning

Det är viktigt att staden tydliggör vem i organisationen som hanterar olika typer av inköpsrelaterade ärenden. Lika viktigt är att de som arbetar med inköp och upphandling har erforderlig kunskap och kompetens och att dessa personer har rätt mandat för att



kunna utföra ålagda uppgifter. Organisering av inköpsarbete behöver ske på alla nivåer, så att stadens inköpsverksamhet, även under utmanande förhållanden, kan utgöra ett effektivt och rättssäkert verktyg för säkra och goda affärer med seriösa leverantörer. En god inköpsorganisation skapar också förutsättningar för innovativa, cirkulära, hållbara och ekonomiskt effektiva inköp.

Stadskontoret bedömer att förtydligande av riktlinjerna skapar goda förutsättningar för:

- Att inköp sker från rätt leverantörer på rätt sätt vid rätt tidpunkt samt till rätt pris.
- En effektiv samordning av inköpsfrågor i staden samt inom respektive nämnd och bolag.
- En ökad träffsäkerhet mot Malmö stads beslutade mål.

Enligt inkomna remissvar ser nämnderna ut att hålla med om ovanstående. De synpunkter som inkommit har tagits om hand och antingen lett till direkta revideringar i det omarbetade förslaget till riktlinjer eller kommer att ligga till grund för fortsatt dialog om utveckling av det gemensamma inköpsarbetet i staden.

Stadskontoret föreslår att revideringar av Riktlinjer för inköpsverksamheten genomförs i enlighet med förslaget.

Ansvariga

Gabriella Manieri Upphandlingschef

Anna Westerling Ekonomidirektör

Martin Ljungberg Nämndsekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör