



Datum
2023-01-23
Vår referens
Maria Persson
Förvaltningsjurist
maria.c.persson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Motion av Nima Gholam Ali Pour (SD) om demokratisk styrning av upphandlingsprocessen STK-2022-108

Sammanfattning

En motion har inkommit från Nima Gholam Ali Pour (SD) om att kommunfullmäktige ska ge kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag till revideringar av Malmö stads inköspolicy som stärker det politiska ansvaret för upphandlingsprocessen samt att kommunfullmäktige ska ge samtliga nämnder i uppdrag att ta fram förslag på ett tak för kontraktsvärdet för upphandlingar därifrån tjänstemannastyrning upphör och nämnden måste ta direkta beslut om upphandlingen.

I ärendets beredning har arbetsmarknads- och socialnämnden, fritidsnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, kulturnämnden, miljönämnden, servicenämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden getts möjlighet att yttra sig.

Enligt Malmö stads inköspolicy ansvarar varje nämnd för inköpsverksamheten och varje nämnd utgör egna upphandlande myndigheter. Samtliga nämnder ska årligen redovisa sina största inköpsområden och planerade upphandlingar i en upphandlingsplan som ska godkännas av kommunstyrelsen. En nämnd får uppdrag åt en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Genom bestämmelserna om anmälan av delegationsbeslut ges nämnderna möjlighet att hållas informerade om beslut som fattats på delegation.

Under själva upphandlingsprocessen och i samband med tilldelning av anbud och tecknande av avtal – oavsett kontraktsvärdet på en upphandling – är utrymmet för skönsmåssiga bedömningar och ställningstaganden i princip obefintligt. Detta då upphandlingsprocessen är styrd av EU-direktiv, ett omfattande regelverk i lagen om offentlig upphandling (LOU) samt rättspraxis.

Kommunstyrelsen ska inom ramen för sitt övergripande samordningsansvar tillse att kommunövergripande avtal upphandlas och har i sin delegationsordning gett Malmö stads upphandlingschef delegation att besluta om tilldelning av kommunövergripande inköpsavtal.

Förslaget är att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige avslå motionen.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige avslår motion från Nima Gholam Ali Pour (SD) om demokratisk styrning av upphandlingsprocessen.

Beslutsunderlag

- Motion av Nima Gholam Ali Pour (SD) om demokratisk styrning av upphandlingsprocessen
- Servicenämnden beslut 220524 § 54 med Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från servicenämnden
- Remissvar från kulturnämnden
- Kulturnämnden beslut 220531 § 58 med muntlig Reservation (SD)
- Remissvar från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens beslut 220524 § 72 med muntlig Reservation (SD)
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 220524 § 181 med muntlig Reservation (SD)
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 2206117 § 104 med Reservation (SD)
- Remissvar från tekniska nämnden
- Tekniska nämnden beslut 220616 § 176 med muntlig Reservation (SD)
- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 220615 § 96 med Reservation (SD)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 220621 § 217 med Reservation (SD)
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämndens beslut 220620 § 79 med muntlig Reservation (SD)
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 220621 § 96 med Reservation (SD) och Särskilt yttrande (M)
- Remissvar från fritidsnämnden
- Fritidsnämnden beslut 220621 § 107 med muntlig Reservation (SD)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230130 Motion om demokratisk styrning av upphandlingsprocessen
- Miljönämnden beslut 221115 § 198 med muntlig Reservation (SD)
- Remissvar från miljönämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-01-30

Kommunstyrelsen 2023-02-08

Kommunfullmäktige 2023-03-02

Beslutet skickas till

Motionären

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fritidsnämnden

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
 Kulturnämnden
 Miljönämnden
 Servicenämnden
 Stadsbyggnadsnämnden
 Tekniska nämnden

Ärendet

Nima Gholam Ali Pour (SD) föreslår i en motion att kommunfullmäktige ska ge kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag till revideringar av Malmö stads inköspolicy som stärker det politiska ansvaret för upphandlingsprocessen samt att kommunfullmäktige ska ge samtliga nämnder i uppdrag att ta fram förslag på ett tak för kontraktsvärdet för upphandlingar därifrån tjänstemannastyrning upphör och nämnden måste ta direkta beslut om upphandlingen. Motionären anför i huvudsak följande. Upphandlingsprocessen i Malmö stad har blivit en process där besluten tas av tjänstemän. I förskolenämnden, kulturnämnden, funktionsstödsnämnden, grundskolenämnden, stadsbyggnadsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden är det helt och hållet tjänstepersonorganisationen som tar beslut angående antagande av anbud samt tecknande av avtal. Inga beslut kring upphandling hamnar hos aktuella nämnder oavsett hur stort kontraktsvärdet på upphandlingen är. Detta innebär i praktiken att beslut om upphandlingar som rör tiotals miljoner kr kan tas utan att nämndernas politiker är informerade. I arbetsmarknads- och socialnämnden kan avdelningschef ta beslut gällande upphandlingar vars kontraktsvärde uppgår till högst 10 Mkr och direktören kan ta beslut gällande upphandlingar vars värde uppgår till 25 Mkr. Först när kontraktsvärdet på upphandlingen överstiger 50 Mkr får nämnden behandla ärendet.

När det gäller beslut om tilldelning av kommunövergripande avtal är beslutet delegerat från kommunstyrelsen till en upphandlingschef. Det finns inte något tak på avtalets värde. Att det saknas tak på hur stora belopp som tjänstemän får ta beslut om när det gäller upphandlingar kännetecknar nämndernas delegationsordningar. Det är viktigt att politikerna bär ett ansvar för upphandlingar när kontraktsvärdet överstiger ett visst värde och det är viktigt att det finns ett tak för när tjänstemän inte längre får ta beslut om upphandlingar.

I ärendets beredning har arbetsmarknads- och socialnämnden, fritidsnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, kulturnämnden, miljönämnden, servicenämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden getts möjlighet att yttra sig.

Remissinstansernas yttrande

Sammanfattning av yttrande, nämndernas yttrande i sin helhet bifogas ärendet.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Upphandlingsprocessen och delegation kopplat till denna fungerar väl i nämnden samt att beslut om förändringar avseende delegationsordningen kan fattas av nämnden själv. Delegationsordningen är framtagen i syfte att skapa en god balans mellan politiskt inflytande och en effektiv

upphandlingsprocess. I denna framgår de beslutade beloppsvärdena som reglerar när beslut kan fattas på tjänstepersonsnivå och när beslut ska fattas av nämnd. En sänkning av beloppsgränserna skulle leda till en ökad administrativ börda för de förtroendevalda samt bidra till en minskad effektivitet vid upphandlingar. Den nuvarande ordningen ger respektive nämnd förutsättningar att genomföra kostnadseffektiva upphandlingsprocesser. Politiskt inflytande i upphandlingar kan endast ske i enskilda delar av processen. Det sker när nämnden beslutar om att inleda en upphandling och när nämnden godkänner förfrågningsunderlaget. I den vidare processen när det gäller vilka anbud som ska antas måste lagen om offentlig upphandling följas.

Sverigedemokraterna anmäler reservation.

Fritidsnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Delegation avseende beslutsfattande gällande upphandlingar sker till olika chefsroller samt direktör. Upphandlingar av mindre värde hanteras bäst av tjänstepersoner och upphandlingar av stora belopp är mycket ovanliga i nämndens verksamheter. I delegationsordningen anges att beslut om att inleda upphandling som är av principiell beskaffenhet samt upprätta förfrågningsunderlag är delegerat till nämndens arbetsutskott. Tjänstepersoner har således inte rätt att fatta beslut om denna typ av upphandlingar. Delegationsordningens bestämmelser innebär en avvägning mellan vilka upphandlingar som fattas på tjänstepersonernas nivå respektive på de förtroendevaldas nivå. Bestämmelserna ger chefer ett effektivt beslutsfattande i de mängder av mindre och/eller för verksamheten normala upphandlingar samtidigt som det fåtal upphandlingar som sticker ut avseende kontraktvärde eller av andra skäl beslutas av de förtroendevalda. Ett eventuellt tak får inte sättas för lågt så att effektiviteten i verksamheten riskerar att begränsas. Nuvarande delegationsordning innebär en politisk kontrollpunkt men ger samtidigt en större flexibilitet.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Funktionsstödsnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Upphandlingsprocessen och delegation kopplat till denna fungerar väl i nämnden och beslut som behövs för att åtgärda eventuella problem kan fattas av nämnden själv. Beslut om inköp är delegerade i nämnden då verksamheter ska kunna bedrivas effektivt. Politiskt inflytande i upphandlingar kan endast ske i det inledande skedet då förfrågningsunderlag upprättas. I den vidare processen till exempel när det gäller vilka anbud som ska antas måste LOU följas. Nämnden har också framöver möjlighet att följa och påverka planerade upphandlingar i den årliga upphandlingsplanen som beslutas av nämnden.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Förskolenämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

All beslutanderätt som är delegerad till tjänstepersoner finns i nämndens delegationsordning samt attestinstruktion. I budget 2018 beslutade även kommunfullmäktige att samtliga nämnder

Årligen ska redovisa en upphandlingsplan för kommande upphandlingar över tröskelvärdet. Upphandlingsplanen ligger till grund för Malmö stads gemensamma planering av strategiskt viktiga inköpsprojekt och kommer antas i kommunstyrelsen årligen med start 2022. Upphandlingsplanen beslutas i nämnden innan den skickas till kommunstyrelsen. Genom att kräva beslutade upphandlingsplaner från respektive nämnd har kommunstyrelsen stärkt det politiska ansvaret för upphandlingsprocessen.

Sverigedemokraterna anmäler reservation.

Grundskolenämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska anse motionen vara besvarad och anför bland annat följande.

Enligt nämndens delegationsordning ligger ansvaret för inköpsverksamheten på tjänstemannaorganisationen. Syftet är att avlasta nämnden och effektivisera inköpsverksamheten så att upphandlingar som är av icke principiell natur kan behandlas skyndsamt. Det är praktiskt omöjligt för nämnden att fatta beslut i samtliga ärenden som faller inom deras ansvarsområde. I nämndens årliga upphandlingsplan framgår vilka upphandlingar som planeras under det kommande året och det uppskattade kontraktsvärdet för respektive upphandling som överstiger direktupphandlingsgränsen. Denna plan beslutas av nämnden som därmed får anses vara informerad om förvaltningens kommande upphandlingar. Det föreligger inte behov av att revidera inköspolicyn eller delegationsordningen eller att införa ett beloppstak för när en upphandling ska hanteras på delegation av tjänstepersonorganisationen.

Sverigedemokraterna anmäler reservation.

Moderaterna lämnar särskilt yttrande.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

All beslutanderätt som är delegerad tjänstepersonstyrningen finns i nämndens delegationsordning samt attestinstruktion och nämndspecifika tillämpningsanvisningar. I budget 2018 beslutade även kommunfullmäktige att samtliga nämnder årligen ska redovisa en upphandlingsplan för upphandlingar över tröskelvärdet. Upphandlingsplanen ligger till grund för Malmö stads gemensamma planering av strategiskt viktiga inköpsprojekt och kommer antas av kommunstyrelsen årligen med start 2022. Upphandlingsplanen beslutas av nämnden innan den skickas till kommunstyrelsen. Genom att kräva beslutade upphandlingsplaner från respektive nämnd har kommunstyrelsen stärkt det politiska ansvaret för upphandlingsprocessen.

Sverigedemokraterna anmäler reservation.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Upphandlingsprocessen och delegation kopplat till denna fungerar väl i nämnden och beslut som behövs för att åtgärda eventuella problem kan tas av nämnden själv. Inköspolicyn behöver inte revideras utifrån att det där redan framgår att nämnderna har ansvar för inköpsverksamhe-

ten inom nämnden. Beslut om inköp är helt delegerade i nämnden eftersom det är en fråga om att verksamheter ska kunna bedrivas effektivt. Politiskt inflytande i upphandlingar kan endast ske i det inledande skedet då förfrågningsunderlag upprättas. I den vidare processen när det gäller vilka anbud som ska antas måste lagen om offentlig upphandling följas. Nämnden har också framöver möjlighet att följa och påverka planerade upphandlingar i den årliga upphandlingsplanen som beslutas av nämnden.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Kulturnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Varje nämnd i Malmö stad utgör egna upphandlande myndigheter och har således ansvar för de inköp som görs inom nämndens verksamheter. Nämnden har genom sin delegationsordning försäkrat sig om att nämnden informeras om alla upphandlingar som görs över gränsvärdet för direktupphandling samt att alla beslut ska rymmas inom ramen för anslagna medel.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Miljönämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Insyn och påverkansmöjlighet tillgodoses genom årlig redovisning av upphandlingsplan i nämnden. I upphandlingsplanen redovisar förvaltningen en plan till nämnden över två år för samtliga planerade upphandlingar över tröskelvärdet. I samband med att nämnden behandlar ärendet ges möjlighet att agera eller reagera. Nämnden får därmed god insyn i kommande planerade upphandlingar. Beslut i nämnden befaras skapa onödig administration i upphandlingsprocessen.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Servicenämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska anse motionen vara besvarad och anför bland annat följande.

I delegationsordningen anges att beslut om upphandling ska fattas av budgetansvarig förutsatt att upphandlingen inte är av principiell karaktär och rymms inom beslutad budget. Det anges också att upphandlingar upp till 500 000 kr är verkställighet samt att beslut om upphandling inom ramen för redan beslutade investeringar eller objektsgodkännanden också är verkställighet. Den beskrivning av nämndernas ansvar som anges i Malmö stads inköspolicy, redovisning av upphandlingsplan samt styrning enligt nämndens delegationsordning är tillräcklig.

Sverigedemokraterna lämnar särskilt yttrande.

Stadsbyggnadsnämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Med start 2021 implementerade Malmö stad en numera årlig upphandlingsplan. I upphandlings-

planen redovisas en plan till nämnden över två år för samtliga planerade upphandlingar över tröskelvärdet. I samband med att nämnden behandlar ärendet ges möjlighet att agera eller reagera. På så vis har nämnden god insyn och påverkan i kommande planerade upphandlingar.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Tekniska nämnden

Nämnden föreslår att kommunfullmäktige ska avslå motionen och anför bland annat följande.

Genom styrfunktionerna och reglerna om delegation finns ett stort politiskt inflytande och ansvar för upphandlingsprocessen i Malmö stad. Upphandlingar är ett led i utförandet av förvaltningarnas verksamhet och besluten däri tas i en kontext som är föremål för politisk styrning och ansvar. I många fall är politiska beslut tagna i direkt anslutning till en upphandlingsprocess och är både en förutsättning för och bestämmer hur en upphandling ska utformas. Upphandlingsprocessen är en reglerad process och handlingsutrymmet för olika skönsmässiga bedömningar är starkt begränsad när processen påbörjats och i synnerhet efter det att det konkurrensuppsökande skedet startat. Utrymmet och lämpligheten för politiskt ställningstagande är med hänsyn den rättsliga regleringen störst i det tidiga skedet av anskaffningsprocessen, ofta innan upphandlingsprocessen initierats. Det är då beslut fattas som påverkar vad som ska upphandlas, upphandlingars syfte, vilken kravstruktur som ska väljas etc. Besluten som fattas i den senare delen av upphandlingsprocessen - antagande av anbud och tecknande av avtal - saknar i stort alternativa handlingsalternativ eller behov av övervägande. Det politiska momentet är störst och har även störst genomslagskraft i ett tidigt skede av inköpsprocessen. De föreslagna ändringarna bedöms därmed inte stärka det politiska ansvaret för upphandlingsprocess på ett ändamålsenligt sätt.

Sverigedemokraterna anmäler muntlig reservation.

Stadskontorets bedömning

Enligt Malmö stads inköspolicy (antagen av kommunfullmäktige) och dess riktlinjer (antagna av kommunstyrelsen) ligger ansvaret för inköpsverksamheten hos varje nämnd. Ansvaret avser samtliga moment i inköpsprocessen, inklusive upphandling, samt ansvar för att gällande regelverk inom inköps- och upphandlingsområdet efterlevs. Varje nämnd utgör egna upphandlande myndigheter och ansvarar bland annat för att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts, antingen av nämnden själv eller av kommunstyrelsen i kommunövergripande ramavtal.

Kommunstyrelsen fick i kommunfullmäktiges budget 2018 ett uppdrag att utreda förutsättningarna för bättre politisk styrning av upphandlingsverksamheten. Med utgång från detta beslutade kommunfullmäktige hösten 2020 att samtliga nämnder årligen ska redovisa sina största inköpsområden och sina planerade upphandlingar över tröskelvärdet i en upphandlingsplan. Upphandlingsplanen ligger till grund för Malmö stads gemensamma planering av strategiskt viktiga inköpsprojekt och beslutas i respektive nämnd innan den godkänns av kommunstyrelsen. Genom detta förfarande är nämnderna väl insatta i vilka upphandlingar som planeras att genomföras.

En nämnd får enligt kommunallagen uppdra åt en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Vidare ska nämnden besluta i vilken utsträckning beslut som har fattats på delegation ska anmälas till nämnden. Beslut som inte anmäls ska i vissa fall protokollföras särskilt. Genom bestämmelserna om anmälan av delegationsbeslut ges nämnderna möjlighet att bestämma i vilken utsträckning de ska hållas informerade om beslut som fat-

tats på delegation. Varje nämnd beslutar om sin egen delegationsordning och delegationsordningarna i Malmö stad kan därför se olika ut. I delegationsordningen väljer respektive nämnd – utifrån sin egen verksamhet och sitt eget behov – vilken funktion eller vilka funktioner som på delegation får fatta beslut i nämndens ställe. Syftet med delegation är att avlasta en nämnd från att behöva fatta beslut i samtliga processer och därmed effektivisera till exempel upphandlingsprocessen. För det fall ändringar behöver göras i delegationsordningen beslutar respektive nämnd själva om detta.

Under själva upphandlingsprocessen och i samband med tilldelning av anbud och tecknande av avtal – oavsett kontraktsvärdet på en upphandling – är utrymmet för skönsmässiga bedömningar och ställningstaganden i princip obefintligt. Detta då upphandlingsprocessen är styrd av EU-direktiv, ett omfattande regelverk i lagen om offentlig upphandling samt rättspraxis på upphandlingsområdet från de svenska domstolarna och från EU-domstolen. Upphandlingsprocessen kan ses som en administrativ åtgärd som vidtas i syfte att tillse att verksamheten kan avropa de varor, tjänster och entreprenader som är nödvändiga för att lagstadgad eller beslutad verksamhet ska kunna bedrivas effektivt.

När det gäller Malmö stads inköpsverksamhet på kommunövergripande nivå har kommunstyrelsen, enligt Malmö stads inköspolicy, att hantera övergripande strategiska frågor. Kommunstyrelsen ska inom ramen för sitt övergripande samordningsansvar tillse att kommunövergripande avtal tecknas. Kommunstyrelsen har i sin delegationsordning gett Malmö stads upphandlingschef delegation att besluta om tilldelning av kommunövergripande inköpsavtal. Dessa upphandlingsprocesser hanteras av stadskontorets upphandlingsenhet. Upphandlingschefen beslutar inte att inköp ska göras utan gör det möjligt för alla verksamheter att avropa efterfrågade varor och tjänster på ett effektivt och korrekt sätt.

Stadskontorets förslag

Med beaktande av nämndernas yttrande samt stadskontorets bedömning är förslaget att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att avslå motionen.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör