

STYRDOKUMENT

Riktlinjer för upphandling och inköp

Beslutad när	2020-03-26 § 46
Beslutad av	Kommunfullmäktige
Diarienummer	KSKF/2019:67
Ersätter	KSKF/2013:467
Gäller för	Samtliga nämnder och följande bolag Eskilstuna Kommunföretag AB Eskilstuna Kommunfastigheter AB Destination Eskilstuna AB Eskilstuna Logistik och Etablering AB Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB Eskilstuna Energi och Miljö AB med helägda dotterbolag
Gäller fr o m	2020-03-26
Gäller t o m	Tills vidare
Dokumentansvarig	

Program

Ett program är ett styrande dokument som ska visa en färdriktning genom att innehålla vad som ska uppnås inom ett visst område. Det tar inte ställning till utförande, prioriteringar och metoder. Program ska vara långsiktiga, ej tidsbegränsade och beslutas av kommunfullmäktige.

Plan

En plan är ett styrande dokument som ska visa en färdriktning genom att innehålla konkreta mål och riktlinjer. Den ska vara tidsbegränsad och beslutas av kommunfullmäktige.

Policy

En policy är ett styrande dokument som ska visa ett övergripande förhållningssätt och som ska tjäna som vägledning inom ett område, med angivande av övergripande mål och värden som ska eftersträvas. Policys ska vara långsiktiga, ej tidsbegränsade och beslutas av kommunfullmäktige.

Riktlinje

En riktlinje är ett styrande dokument som ska säkerställa ett korrekt agerande och god kvalitet i handläggning och utförande. Riktlinjer ska vara långsiktiga, ej tidsbegränsade och beslutas av kommunfullmäktige.

Ämnesområde och bakgrund

Upphandling och inköp är ett verktyg för att förse kommunkoncernens verksamheter med de produkter, tjänster och entreprenader som de behöver för att fullgöra sina uppdrag. Anskaffningen ska ske med rätt kvalitet till bästa möjliga pris. Upphandlings- och inköpsverksamheten ska stödja en hållbar utvecklig och skapa förutsättningar för en effektiv organisation. Sociala, etiska, miljömässiga och ekonomiska värden ska i olika grad beaktas i upphandlingsarbete med enskilda upphandlingar.

Riktlinjer för upphandling och inköp

Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer ansvar, förhållningssätt och arbetssätt för upphandlings- och inköpsverksamheten i kommunkoncernen och fastställs av kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktiges riktlinje för upphandling och inköp kompletteras med kommunstyrelsens anvisningar. Följande tillhörande anvisningar beslutas av kommunstyrelsen:

- Anvisning för direktupphandling
- Anvisning för inköpssamordnare och lokala administratörer
- Produktgruppsstrategi för Bygg och energi
- Produktgruppsstrategi för Finans och försäkring
- Produktgruppsstrategi för Fordon och resor
- Produktgruppsstrategi för IT och säkerhet
- Produktgruppsstrategi för Konsulter och tjänster
- Produktgruppsstrategi för Livsmedel
- Produktgruppsstrategi för Produkter
- Produktgruppsstrategi för Vård- och omsorgstjänster

Figur 1. Produktgruppsstrategiernas placering i dokumentstyrningen.



Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen leder, samordnar och utvecklar kommunens upphandlingsverksamhet samt beslutar om anvisningar till denna riktlinje.

Kommunledningskontoret

Kommunledningskontorets processägare ansvarar för strategiska vägval och beslut rörande kommungemensamma avtal.

Kommunledningskontorets kommunstrateg för upphandlingsfrågor agerar som länk mellan kommunstyrelsen och servicenämndens upphandlingsenhet. Kommunstrategen ansvarar för att den politiska inriktningen i upphandlingsfrågor verkställs och att rapportering sker till kommunstyrelsen. Kommunstrategen kan initiera, bevaka och prioritera i strategiska frågor av kommunövergripande karaktär, resursfrågor och andra ställningstaganden inom upphandlings- och inköpsområdet.

Servicenämnden

Servicenämnden har i uppdrag att bistå andra nämnder vid upphandlingar samt initiera, genomföra och samordna kommunövergripande upphandlingar. Servicenämnden har vidare i uppdrag att driva en inköpscentral för upphandlingssamverkan.

Upphandlingsenheten

Upphandlingsenheten, med placering i serviceförvaltningen, har i uppdrag att styra, följa upp och utföra kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Upphandlingsenhetens uppdrag i detalj fastställs genom årliga överenskommelser mellan kommunledningskontoret och serviceförvaltningen. Upphandlingsenhetens uppdrag kan i huvudsak sammanfattas enligt följande:

- Inköpsstyrning, uppföljning och rapportering
- Hållbarhetsperspektivet i upphandling och inköp
- Service och stöd till kommunens förvaltningar
- Drift, underhåll och förvaltning av kommunens E-handelssystem
- Genomföra upphandling av och förvalta kommunövergripande ramavtal
- Bistå andra nämnder vid upphandlingar

Kommunens nämnder

Varje nämnd ansvar för sina nämndspecifika upphandlingar och beslutar över dess innehåll och omfattning, dock i enlighet med tillämplig produktgruppstrategi. Varje nämnd ansvarar för att varor, tjänster och entreprenader köps från rätt avtal, vare sig dessa är nämndspecifika eller kommunövergripande. Nämnderna ska följa upp inköp och leverantörer, analysera och utvärdera inköpsmönster, samt genomföra åtgärder för att styra mot önskvärda inköpsbeteenden. För detta ska varje nämnd inneha en inköpsorganisation med kompetens för ett korrekt agerande. Vid genomförandet av annonserade

upphandlingar ska nämnden ta hjälp av upphandlingsenheten på serviceförvaltningen. Det sistnämnda gäller dock inte för Stadsbyggnadsnämndens entreprenadupphandlingar som genomförs och annonseras av Stadsbyggnadsförvaltningen.

Kommunala bolag

Varje bolag ansvarar för sina bolagsspecifika upphandlingar och beslutar över dess innehåll och omfattning, detta bör dock göras i enlighet med tillämplig produktgruppsstrategi. Varje bolag ansvarar för att varor, tjänster och entreprenader köps från rätt avtal, oavsett om dessa är bolagsspecifika eller kommunkoncernövergripande. Bolagen ska följa upp inköp och leverantörer, analysera och utvärdera inköpsmönster, samt genomföra åtgärder för att styra mot önskvärda inköpsbeteenden. För detta ska varje bolag inneha en inköpsorganisation med kompetens för ett korrekt agerande. Bolagen kan, via inköpscentralen, köpa upphandlingstjänster från upphandlingsenheten på serviceförvaltningen.

Inköpsrådet

Ett inköpsråd med representanter från bolagens inköpsorganisationer, upphandlingsenheten, kommunens förvaltningar och kommunledningskontoret ska finnas. Upphandlingsenheten på serviceförvaltningen ansvarar för att driva inköpsrådet.

Inköpsrådet ska, genom att förbättra samverkan och samordning inom inköps- och upphandlingsområdet, bidra till att kommunkoncernen som helhet göra smartare inköp och bättre tilläggsavtal som ska upphandlas kommunkoncernövergripande. Inköpsrådet ansvarar för att fastställa kommunkoncerngemensamma nyckeltal för inköp och upphandling. Kommunens förvaltningar och bolagen ska utifrån fastställda nyckeltal rapportera till inköpsrådet.

Affärsmässighet och inköpstyrning

Kommunkoncernen ska, genom att agera affärsmässigt och arbeta med inköpsstyrning, göra smarta inköp som leder till bästa möjliga verksamhetsresultat och måluppfyllelse till lägsta möjliga kostnad.

Begreppet affärsmässighet innebär olika saker beroende på var i anskaffningsprocessen man befinner sig.

I upphandlingsskedet innebär affärsmässighet att man agerar utifrån beslutade produktgruppsstrategier, arbetar tvärfunktionellt samt har

förståelse för hur leverantörer kan användas för bästa möjliga verksamhetsnytta.

I inköpsskedet, när en verksamhet köper en vara, tjänst eller entreprenad kan begreppet affärsmässighet konkretiseras till följande två frågor:

- Behöver köpet verkligen göras? Här beaktas om behovet kan tillgodoses på annat sätt samt om verksamheten har resurser för att använda den aktuella produkten, tjänsten eller entreprenaden.
- Köper jag rätt produkt, tjänst eller entreprenad på rätt avtal?

Inköpstyrning innebär att följa upp genomförda inköp, analysera och utvärdera inköpsmönster samt genomföra åtgärder för att styra mot önskvärda inköpsbeteenden.

Inköpssamordnare/lokal administratör

Varje nämnd ska ha tillgång till en eller ett fåtal inköpssamordnare med kompetens och tillräckliga resurser att samordna nämndens egna upphandlings- och inköpsverksamhet.

De kommunala bolagen ska, om så bedöms nödvändigt eller lämpligt av bolaget, ha en eller ett fåtal inköpssamordnare med kompetens och tillräckliga resurser att samordna den egna upphandlings- och inköpsverksamheten.

Inköpssamordnare för nämnderna ska ingå i ett nätverk för kommunens inköpssamordnare. Upphandlingsenheten ansvarar för och driver detta nätverk.

Varje nämnd ska ha tillgång till ett lämpligt antal lokala administratörer med kompetens och tillräckliga resurser att hantera nämndens arbete i kommunens E-handelssystem.

Inköpssamordnare och lokala administratörer bidrar också till förbättrad inköpsstyrning och utveckling av flödet från beställning till faktura.”

Inköpscentral

En inköpscentral har inrättats inom servicenämndens ansvarsområde och placerats i upphandlingsenheten i serviceförvaltningen.

Inköpscentralens huvudsakliga uppdrag består i att genomföra upphandlingar av extern vård inom socialnämndens ansvarsområde samt upphandling av kommunkoncernövergripande ramavtal. Såsom framgår ovan har inköpsrådet i uppdrag att fastställa vilka ramavtal som ska upphandlas kommunkoncernövergripande genom inköpscentralen. Om oenighet avseende detta uppstår i inköpsrådet, hänskjuts frågan till kommundirektören för bindande avgörande.

Inköpscentralen kan också genomföra upphandling på uppdrag av bolag inom kommunkoncernen samt genomföra upphandling på uppdrag av kommunen som deltar i upphandlingssamverkan avseende extern vård.

Direktupphandling

Direktupphandling får användas upp till direktupphandlingsgränsen och enlighet med de undantagsbestämmelserna som framgår i tillämplig upphandlingslag. Direktupphandlingar ska genomföras enligt de regler som framgår av tillämplig upphandlingslag.

En direktupphandling ska som huvudregel konkurrensutsättas genom att anbud tas in från flera anbudsgivare eller att upphandlingsdokumentet annonseras publikt, såtillvida särskilda skäl inte föreligger för ett annat agerande.

Produktgruppsstrategier

De åtta produktgruppsstrategierna ingår i den strategiska nivån för upphandling, med syfte att skapa framförhållning i upphandlingsarbetet och möjliggöra nytta och värde för Eskilstuna kommunkoncern.

Syftet med produktgruppsstrategierna är att peka ut inriktning för respektive upphandlingsområde. På så sätt ges förutsättningar för att uppnå kommunens mål inom olika områden som berör upphandlingsarbetet samtidigt som målkonflikter hanteras. Produktgruppsstrategierna innehåller var för sig en klassificering utifrån fyra områden:

- Kommunens behov av inflytande
- Miljö, hållbarhet och sysselsättning
- Leverantörsmarknad
- Ekonomi

Alla produktgruppsstrategier beskriver vilka underliggande avtal som omfattas. Vidare ingår en nulägesanalys, omvärldsanalys, samt vilka övergripande mål och program som produktgruppen berörs av.

Produktgruppsstrategierna tas fram genom ett tvärfunktionellt arbete där berörda verksamheter inom förvaltningar och bolag deltar. Upphandlingsenheten på serviceförvaltningen ansvarar för att samordna framtagandet av produktgruppsstrategierna.

Ansvar

Produktgruppsstrategierna är bindande för kommunen och de kommunala bolagen under Eskilstuna Kommunföretag AB.

Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB bör följa beslutade produktgruppsstrategier. Kommunfullmäktige ger Kommunstyrelsen i uppdrag att besluta om det närmare innehållet i respektive produktgruppsstrategi. Respektive part som genomför en upphandling ansvarar för att produktgruppsstrategierna följs.

Taktisk nivå

Produktgruppsstrategierna kompletteras med taktiska tillämpningar för respektive upphandlingsområde. Dessa taktiska tillämpningar på rutinnivå arbetas fram samt fastställs av respektive part i kommunkoncernen. Till exempel blir målet om giftfri förskola aktuellt i produktgruppsstrategierna för Bygg & energi, Produkter och Livsmedel, medan det på taktisk nivå avgörs vilka specifika upphandlingar som blir berörda för att målet ska nås.

Operativ nivå

Den operativa nivån fastställs vid genomförandet av upphandlingen. Här omsätts den taktiska nivån i praktiken. I detta skede bestäms exempelvis vilken leverantörsdialog som behövs i upphandling i form av leverantörshearing, RFI (Request for information) och eller extern remiss av upphandlingsdokumenten. Vidare formuleras krav och villkor för att exempelvis uppfylla hållbarhetsrelaterade mål.

Små och medelstora företags möjligheter att leverera till kommunkoncernen

Vid paketering av upphandlingar ska effekten av volymfördelar och annan samordning vägas mot de effekter som en allt för stor upphandling kan ha på mindre företags möjligheter att lägga anbud. Kommunkoncernen ska sträva efter att ha en varierad leverantörsbas där även mindre, och lokala, företag ingår.

Det är viktigt att kommunkoncernen i sina upphandlingar strävar efter ett enkelt tillvägagångssätt och minskad tidsåtgång för anbudsgivare eftersom många små och medelstora företag normalt sett har begränsade resurser att avsätta för anbudslämnande.

Hållbar utveckling

Eskilstuna bidrar till en bättre miljö och till ett hållbart samhälle genom de krav vi ställer i våra upphandlingar. Det ska ingå som en naturlig del i

upphandlingsprocessen. Vi använder oss av Agenda 2030 i vår definition av hållbarhet. I begreppet hållbar upphandling ingår att ta hänsyn till miljö, klimat, kemikalier, resurshushållning och kretsloppsekonomi, sysselsättning, jämställdhet, etisk handel och företags sociala ansvar. Barns fysiska miljö är särskilt viktig att beakta.

Produktionen av varor som Eskilstuna kommunkoncern köper in innebär en stor miljöbelastning, globalt och lokalt. Många av produkterna som används i vår verksamhet produceras också i låglöneländer, där det finns risk för kränkningar av mänskliga rättigheter.

Hållbar offentlig upphandling innebär att kommunen tillgodoser behovet av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer den goda affären sett till hela livscykeln. Eskilstuna kommun arbetar för att bidra till den nationella upphandlingsstrategin med bland annat En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling samt Offentlig upphandling som bidrar till ett mer socialt hållbart samhälle. Att inkludera social hänsyn i upphandlingar bidrar till att de kvinnor och män som utför arbetet har skäliga arbetsvillkor och en bra arbetsmiljö. Hållbarhetskraven följer de strategiska mål som finns inom miljö- och sociala området i kommunen.

Hållbarhetsfrågan inkluderas i produktgruppsstrategierna som ligger till grund för genomförande av upphandlingar.

Arbetsrättsliga villkor

Sedan 1 juni 2017 är upphandlande myndigheter skyldiga att ställa krav på arbetsrättsliga villkor när det finns en risk för oskäligen arbetsvillkor vid utförandet av kontraktet. Om arbetet utförs i Sverige, där svensk rätt är tillämplig, ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt ett centralt kollektivavtal inom den aktuella branschen. Om arbetet utförs i andra länder, där svensk rätt inte är tillämplig, ska de arbetsrättsliga villkoren fastställas i enlighet med ILO¹:s kärnkonventioner.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd vid utarbetande av arbetsrättsliga villkor. För att säkerställa att de arbetsrättsliga villkoren blir korrekt utformade och bidrar till syftet med regleringen ska respektive part som genomför upphandlingar beakta det stöd upphandlingsmyndigheten tillhandahåller i denna fråga.

Beredning av andra styrande dokument

Upphandlingsenheten på serviceförvaltningen ska beredas möjlighet att delta i beredningen av andra styrande dokument som kan komma att beröra upphandlingsfrågor inom kommunkoncernen. Syftet med

¹ Med ILO avses International Labour Organization

denna beredningsmöjlighet är att i möjligaste mån förebygga målkonflikter inom upphandlingsområdet.

Gällande lagstiftning och annan rättslig reglering

Upphandlings- och inköpsverksamhet berörs, i olika skeden av processen och i olika ärenden, av en mängd olika lagar och annan rättslig reglering. Upphandlingsärenden styrs av ett antal olika procedurlagar som reglerar hur upphandlingarna ska genomföras. Bland dessa är det lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som tillämpas mest frekvent.

Förhållande till redan fattade politiska beslut

Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer ansvar, förhållningssätt och arbetssätt för upphandlings- och inköpsverksamheten i kommunkoncernen. I dessa riktlinjer framgår inga mål avseende exempelvis miljömässiga eller etiska värden. Målformuleringar framgår av andra styrande dokument, såsom klimatplan och strategisk inriktning. Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer ett arbetssätt för att bidra till genomförandet av de aktuella målen, genom arbetet med produktgruppstrategierna och i slutändan krav- och villkorsskrivning i relevanta upphandlingar.