

Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun

Inledning

Upphandling är ett verktyg för att förse kommunens verksamheter med varor och tjänster med rätt kvalitet till bästa möjliga pris som de behöver för att fullgöra sina uppdrag.

Upphandlingsverksamheten bidrar till kommunens vision och dess resultat ska främja medborgarna.

Upphandlingsverksamheten i Eskilstuna kommun ska stödja en hållbar utveckling och skapa förutsättningar för en effektiv organisation. Sociala och miljömässiga värden ligger som en grund för upphandlingsverksamheten. Här har Eskilstuna kommunkoncern ambitionen att agera som föredömen för andra.

Upphandlingsverksamheten ska också aktivt användas som ett verktyg för förnyelse och innovation. Konkurrensen på marknaden ska aktivt användas. I produktgruppstrategier vägs sociala, etiska och miljömässiga värden in och beaktas utifrån relevans i underliggande avtal.

All upphandling i kommunen ska genomföras samordnat under kostnadseffektiva former. All upphandling ska ske i samverkan för att utnyttja de stordriftsfördelar som kommunkoncernen har och för att maximera kommunkoncernens samlade verksamhetsnytta. Den konkurrens som finns på marknaden ska utnyttjas.

Upphandlingar ska utformas så att små företag och lokala företag kan delta i anbudsgivning.

Kommunens upphandling ska handläggas med kunskap, kompetens, saklighet och objektivitet.

Mål för upphandlingsverksamheten är att

- genomföra upphandlingar som bidrar till god ekonomisk hushållning
- främja ett gott näringslivsklimat i Eskilstuna och globalt

- främja hållbar utveckling och bidra till miljömål och goda levnadsförhållanden skapas för nuvarande och kommande generationer
- säkerställa så att kollektivavtal och goda arbetsvillkor råder på marknader hos leverantörer och tredjepartsleverantörer där varor och tjänster inhandlas av Eskilstuna kommun
- animalier som inhandlas är uppfödda och hanterade i enlighet med svensk djurskyddslagstiftning eller ännu bättre
- bidra till ett utvecklat lokalt näringsliv och fler arbetstillfällen i Eskilstuna
- genom samverkan med andra konsumenter bidra till innovationer,

Upphandlingsverksamhetens resultat och processer ska årligen utvärderas.

Alla övergripande kommunala beslut av principiell karaktär som rör upphandling ska beredas av den centrala upphandlingsfunktionen. Beroende på beslutets innehåll ska de fastställas av kommunfullmäktige i riktlinjer för upphandling eller av kommunstyrelsen i det dokument som handlar om anvisningar för upphandling. Detta är viktigt för att kunna ge politiker och tjänstemän överblick och förebygga regelkonflikter på området.

Om det finns anledning att behandla frågor rörande upphandlingsverksamhet inom andra dokument ska detta ske i samråd med den centrala upphandlingsfunktionen.

Kommunfullmäktiges riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun kompletteras med kommunstyrelsens anvisningar samt upphandlingsfunktionens råd som ger konkret stöd till dem som beställer, genomför och deltar i upphandlingar och inköp i kommunen.

Kommunens styrdokument utvecklas ständigt. Det innebär att ”Riktlinjer för upphandling och inköp” ska revideras senast under 2018. Kommunstyrelsen ansvarar för översynen.

Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun

Dessa riktlinjer fastställer ansvar och förhållningssätt i kommunen och fastställs av kommunfullmäktige.

Effektivitet, kompetens och ansvar

All upphandling i kommunen ska genomföras samordnat under kostnads-effektiva former. Den konkurrens som finns på marknaden ska utnyttjas. Kommunens upphandling ska handläggas med kunskap, kompetens, saklighet och objektivitet i linje med dessa riktlinjer för upphandling och inköp. Ansvar och befogenheter ska delegeras och beslutas i enlighet med dessa riktlinjer.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen leder, samordnar och utvecklar kommunens upphandlingsverksamhet samt har kommunfullmäktiges uppdrag att fastställa anvisningar. Kommunstyrelsen ska teckna kommunens ramavtal för alla varor och tjänster.

Upphandlingsfunktionen

Den centrala upphandlingsfunktionen på konsult och uppdrag har fått i uppdrag av kommunledningskontoret att styra, planera och utveckla kommunens upphandlingsverksamhet och dess organisation. Det innebär att upphandlingsfunktionen ska

- styra kommunkoncernens upphandlingsverksamhet utifrån beslutade riktlinjer och anvisade produktgruppsstrategier
- utfärda råd som förtydligar riktlinjer, anvisningar och produktgruppsstrategier,
- lämna stöd i upphandlingsfrågor och
- tillhandahålla utbildning för inköpande personal

Upphandlingsfunktionen ska också genomföra upphandlingar av övergripande ramavtal samt leda arbetet med inköpssamverkan. Upphandlingsfunktionen ansvarar även för att upprätta, underhålla och kommunicera produktgruppsstrategier för samtliga produktgrupper.

Till vägledning för kommunens inköpande personal ska kommunstyrelsens anvisningar och upphandlingsfunktionens råd samlas i en inköpshandbok som publiceras på internportalen.

Kommunens nämnder och helägda bolag

Behörighet att besluta om inköp och att anta anbud ska vara fastställd genom en delegerad beslutanderätt fastställd av varje nämnd/styrelse.

Dessa riktlinjer för upphandling och inköp ska gälla för kommunens aktiebolag på det sätt som kommunfullmäktige beslutar i dessa bolags ägardirektiv.

Varje nämnd/styrelse ansvarar för sin verksamhetspecifika upphandling och beslutar över dess innehåll och omfattning. Varje nämnd/styrelse ska upprätthålla kompetens att genomföra verksamhetspecifika direktupphandlingar och beställningar i gemensamma ramavtal.

Nämnder/styrelser bidrar till kommunkoncernens effektiva inköp genom att säkerställa kompetens, delegera ansvar samt delta i upphandlingssamverkan.

Bolagen kan teckna ramavtal för kommunkoncernens räkning.

Inköpssamordning

Varje nämnd ska ha en eller ett fåtal inköpssamordnare med uppgift och kompetens samt tillräckliga resurser att samordna den egna upphandlingsverksamheten. För bolagsstyrelserna är detta frivilligt.

Inköpssamordnarna ska ingå i en organisation för inköpssamverkan med företrädare från samtliga förvaltningar och bolagen.

Inköp, beställning

Varje nämnd ska ansvara för att all inköpande personal har relevant kunskap och kompetens. Nämnderna ska kunna vända sig till upphandlingsfunktionen för att få hjälp med utbildningsinsatser.

Varje nämnd ska regelbundet se över sin interna organisation av inköpande personal så att den är effektiv utifrån egna verksamhetsmål och kommunkoncernens mål med upphandlingsverksamheten.

All inköpande personal i kommunen ska känna till ”Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun” och så långt det är möjligt utnyttja kommunens upprättade ramavtal.

Samverkan

Upphandlingsverksamheten ska bedrivas i samverkan för att utnyttja de stordriftsfördelar som kommunkoncernen har och för att maximera kommunkoncernens samlade verksamhetsnytta. Huvudinriktningen för all upphandling är att i första hand teckna ramavtal.

Upphandlingsformer

Direktupphandling

Vid beräkningen av värdet för en upphandling måste alla upphandlingar av samma kategori av varor, tjänster eller bygg- och anläggningsentreprenader i kommunen räknas samman.

Direktupphandlingar får uppgå till högst 28 % av tröskelvärdet för upphandling av varor och tjänster i Eskilstuna kommun.

En direktupphandling ska alltid genomföras objektivt. Den konkurrens som finns på marknaden måste alltid utnyttjas.

Ramavtal

Ramavtal ska användas så att de bidrar till måluppfyllelse.

Direktupphandlingar bör minska i antal och omfattning till förmån för ramavtal. En väl utvecklad samverkan över förvaltnings- och bolagsgränser i hela kommunkoncernen bidrar till kostnadseffektiva upphandlingar.

Varor och tjänster som har ett mindre värde men som köps frekvent ska upphandlas som ramavtal.

Hållbar utveckling

Kommunens upphandling ska främja hållbar utveckling och bidra till en god miljö och goda levnadsförhållanden för nuvarande och kommande generationer. Hållbar utveckling består av tre dimensioner – de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna. Hållbarhetskrav som ska ställas i kommunens olika upphandlingar och beslutas inom ramen för produktgruppsstrategier.

Miljömässiga hänsynstaganden

Kommunen ska i upphandling och inköp ta miljöhänsyn bland annat genom att

- handla med leverantörer som bedriver ett aktivt miljöarbete
- ställa miljökrav på varor, tjänster och entreprenader i upphandling
- prioritera miljöanpassade varor, tjänster och entreprenader vid inköp

och på så sätt stimulera produktion och konsumtion som påverkar miljön så lite som möjligt.

Sociala och etiska hänsynstaganden

Kommunen ska i upphandling och inköp ta hänsyn till sociala och etiska aspekter bland annat genom att

- endast handla med leverantörer som betalar socialförsäkringsavgifter och skatt i hemlandet, samt försäkra sig om att kunna kontrollera detta,
- ställa krav på arbetsförhållanden och mänskliga rättigheter i enlighet med ILO:s kärnkonventioner om arbetsrätt och FN:s deklaration om mänskliga rättigheter samt Barnkonventionen,
- använda upphandling för att främja social utveckling
- avtala om att utförare av traditionellt kommunal verksamhet på entreprenad skall följa samma grunder för yttrandefrihet och meddelarfrihet gentemot sin personal som gäller för offentliganställda i motsvarande verksamhet enligt grundlag och andra författningar, samt
- avtala om att utförare av traditionellt kommunal verksamhet på entreprenad skall följa samma grunder för offentlighet och sekretess för handlingar gentemot allmänheten som gäller i motsvarande offentlig verksamhet enligt grundlag och andra författningar

Mutor och bestickning

Förekomsten av mutor och otillbörlig påverkan är ett hot mot en kostnadseffektiv och objektiv upphandlingsprocess med kommunens bästa som mål. För Eskilstuna kommunkoncern gäller nolltolerans mot mutor i vilken form de än förekommer.

Jämställd upphandling

Kommunen ska säkerställa att kvinnor, män, flickor och pojkar garanteras likvärdig service och rättvis fördelning av resurser genom att integrera jämställdhet som kvalitetskrav i relevanta upphandlingar.

Uppföljning och utvärdering

Upphandlingsverksamhetens resultat och processer ska årligen utvärderas.

Den centrala upphandlingsfunktionen ska årligen följa upp och utvärdera kommunens upphandlingsverksamhet och redovisa denna för kommunstyrelsen.

Anvisningar för upphandling och inköp

Anvisningar för upphandling och inköp har till syfte att förtydliga riktlinjerna som stöd till upphandlande och inköpande personal i kommunen. Anvisningar beslutas av kommunstyrelsen.

Effektivitet, kompetens och ansvar

Den centrala upphandlingsfunktionen ansvarar för att informera chefer om hur kommunens upphandlingar och inköp ska bedrivas. Information och utbildning ska erbjudas inköpare och användare om fördelar och effekter vid inköp av miljöanpassade varor, tjänster och entreprenader.

I de fall en nämnd genomför egna formaliserade upphandlingar kan dessa kvalitets-säkras av upphandlingsfunktionen om nämnden så önskar. Hänsyn ska tas till kommunens styrdokument och beslutade mål inom miljöområdet.

Det pågående arbetet att införa IT-stöd för upphandlingar, beställningar och uppföljning fortgår. IT-stöd på inköpsområdet skapar förutsättningar för en effektiv process, kvalitetssäkrar utvärdering av anbud och styr beställningar till avtal. Nämnder ska tillse att upphandlande personal har utbildning för att kunna utnyttja relevanta delar i IT-stödet. Den centrala upphandlingsfunktionen tillhandahåller utbildningar.

Upphandlings- & inköpsutskott

Ett upphandlingsutskott bestående av politiker ska utifrån riktlinjer följa och styra upphandlingsverksamheten. Utskottet ska besluta om produktgruppstrategier.

Inköpsrådet

Ett inköpsråd med representanter för förvaltningar, bolag och kommunledning ansvarar för att fastställa produktgruppsstrategier. Rådet utgör också stöd till upphandlingsfunktionen om målkonflikter uppstår i upphandlingsverksamheten.

Inköpshandbok

Den centrala upphandlingsfunktionen ansvarar för att upprätta, fastställa och underhålla en inköpshandbok som ett stöd för nämnder/styrelser att följa fastställda riktlinjer och anvisningar. Inköpshandboken består av fullmäktiges riktlinjer, kommunstyrelsens anvisningar samt upphandlingsfunktionens råd för att genomföra korrekta upphandlingar. Inköpshandboken publiceras på internportalen.

Inköpssamordnare

Inköpssamordnarna är nyckelpersoner för att utveckla samverkan av kommunkoncernens upphandlingsverksamhet. Deras samordnande roll som länk mellan förvaltningar, bolag och upphandlingsfunktionen ska utvecklas successivt under ledning av centrala upphandlingsfunktionen.

Varje förvaltning ska löpande ha tillräcklig tid avsatt för en eller flera inköps-samordnare för att säkerställa en god styrning och samordning av kommunkoncernens upphandling. Den centrala upphandlingsfunktionen utbildar och certifierar nya inköps-samordnare.

Delegerad beslutanderätt

Förvaltning/bolag ska upprätta, fastställa och underhålla förteckning över vilka befattningshavare som har delegerad rätt att besluta om inköp, beställning och antagande av anbud.

Samverkan***Produktgrupper***

Kommunens avtal har delats in i produktgruppsområden som utgörs av likartade eller närbesläktade avtal av varor eller tjänster. Centrala upphandlingsfunktionen ansvarar för att upprätta, underhålla och kommunicera produktgruppsstrategier. Tillsammans med sakkompetens från berörda förvaltningar och bolag tas strategier fram för varje produktgrupp.

Strategiarbetet syftar till att

- klargöra verksamhetens behov
- säkerställa samverkan inom kommunkoncernen
- identifiera de områden där miljökrav, krav på socialt ansvarstagande och/eller jämställdhet är speciellt viktiga
- identifiera och åtgärda områden med bristande konkurrens och områden där det finns svårigheter för kommunen att få försörjning
- ge underlag för att göra bra affärer
- skapa uppföljningsbara mål för upphandlingsverksamheten

Produktgruppsstrategier ska utformas så att de skapar förutsättningar för utveckling av det lokala näringslivet.

Vid kommande upphandlingar utgör strategierna för produktgruppen och avtalsområdet ett ramverk och stöd för det taktiska och operativa arbetet. För det operativa arbetet skapas referensgrupper med företrädare från berörda förvaltningar och från den centrala upphandlingsfunktionen. Beroende på områdets art kan dessa referensgrupper komma att verka även efter avslutad upphandling.

Genom att utgå från strategierna bidrar upphandlingen till att kommunkoncernen uppnår hög kostnadseffektivitet med hänsyn tagen till övriga målsättningar för upphandlingsverksamheten.

Standardisering ska eftersträvas. Det innebär att antalet produkt- och tjänstevarianter begränsas i upphandlade avtal. Produktgruppsteamet avgör vilka olika typer av standard- och produktbegränsningar som kan vara lämpliga inom olika områden. Eventuella tvister och målkonflikter får avgöras av Inköpsrådet.

Produktgruppsarbetet samordnas av den centrala upphandlingsfunktionen.

Hållbar utveckling

Miljöhänsyn i upphandling

Anvisningar om miljömässiga hänsynstaganden beskrivs med utgångspunkt från fullmäktiges riktlinjer under följande rubriker

- Kommunens krav på leverantörer
- Kommunens krav på produkter
- Hälsospekter

Krav på leverantörer

Eskilstuna kommun ska ställa relevanta miljökrav på en leverantör med hänsyn till upphandlingens art och omfattning.

I anbudsutvärderingen ska leverantörens aktiva miljöarbete bedömas med stöd av företagets dokumentation. Exempel på sådan dokumentation är miljöpolicy, miljöledningssystem, kvalitetssystem eller likvärdigt.

Kommunen ska successivt införa livscykelkostnadsanalys som utvärderingsmetod i upphandling av varor som använder energi under driftfasen. Metoden bidrar till en helhetsbild av kostnader.

Kommunen ska i relevanta upphandlingar begära att ett företag tillhandahåller produktinformation om hantering, risker, förvaring, återvinningsbara förpackningar, returemballage m m.

Krav på produkter

I produktgruppsarbetet tas hänsyn till kommunens styrdokument och beslutade mål inom miljöområdet. Exempel på områden där miljöhänsyn ska tas är transporter och fordon, energi, förbrukningsmaterial, städkem samt livsmedel.

För att genomföra miljöanpassade upphandlingar och inköp i Eskilstuna kommun ska följande principer tillämpas

- inom varje produktgrupp kartlägga miljöpåverkan och i tillämpliga fall fastställa strategier för att minska denna
- formulera krav som utgår från kommunens olika styrande dokument på miljöområdet, t ex Klimatplan, Riktlinjer för folkhälsa m fl
- efterfråga miljöprodukter inom områden där sådana inte finns för närvarande

Hälsospekter

Hälsospekter i såväl produktion som användning av varor och tjänster ska beaktas och ingår i produktgruppsarbetet för relevanta avtal.

Arbetsrättsliga, sociala och etiska hänsynstaganden

Området innehåller krav på

- Yttrandefrihet och meddelarfrihet
- Offentlighet och sekretess

- Andra möjligheter att främja sociala och etiska mål

Yttrandefrihet och meddelarfrihet

För att tillförsäkra personal i verksamhet som läggs ut på entreprenad samma friheter som offentliganställda måste kommunen avtala med entreprenörer om att de anställda tillförsäkras dessa friheter enligt entreprenadavtalet med kommunen. Detta ska tas med som skallkrav i anbudsunderlaget och dessutom som avtalsvillkor i entreprenadavtalet. Om entreprenören bryter mot ett sådant avtalsvillkor ska kommunen kunna säga upp avtalet.

Avtalsvillkoret kan skrivas på samma sätt som ska-kravet.

Regeln gäller verksamhet som traditionellt är kommunal men som läggs ut på entreprenad. Exempel på sådan verksamhet är äldreboenden och parkskötsel. Det gäller inte upphandling av varor, inte heller upphandling av sådana tjänster som kommuner normalt inte ägnar sig åt.

Offentlighet och sekretess

För att tillförsäkra allmänheten samma rättigheter att få del av handlingar hos en entreprenör som de har hos myndigheter måste kommunen avtala med entreprenörer om detta. Kommunen måste också avtala med entreprenören om att samma sekretessregler skall gälla i den verksamhet som läggs ut på entreprenad som hos en myndighet. Det ska tas med som skallkrav i anbudsunderlaget och som avtalsvillkor i entreprenadavtalet. Om entreprenören bryter mot ett sådant avtalsvillkor ska kommunen kunna säga upp avtalet.

Avtalsvillkoret kan skrivas på samma sätt som ska-kravet.

Även denna regel är begränsad till verksamhet som traditionellt är kommunal men läggs ut på entreprenad.

Andra möjligheter att främja sociala och etiska mål

Så långt som möjligt ska det i upphandlade kontrakt finnas bestämmelser som motsvarar de krav som en svensk arbetsgivare i branschen normalt skulle följa vad avser sociala bestämmelser.

För att särskilt uppmuntra deltagande från sektorn för "rättvis handel" kan kommunen rikta sina anbudsfrågningar till detaljister som stöder rättvis handel och uppmuntra dem att delta i upphandlingen.

Kommunen ska löpande pröva tillämpligheten av att ställa krav på anbudsgivare att erbjuda platser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden som ett villkor för att få kontrakt.

Jämställdhet i upphandling

Jämställdhetskrav ska utformas i relevanta upphandlingar. Bedömning görs inom ramen för produktgruppsarbetet och sker i nära samarbete med kommunledningskontorets funktion för jämställdhet och mångfald.

Uppföljning och redovisning

Varje förvaltning/bolag ska regelbundet följa

- upphandlingar genomförs enligt riktlinjer, anvisningar och råd
- inköp, beställningar och avrop görs på upphandlade ramavtal

Stöd i uppföljningsarbetet finns tills vidare på centrala upphandlingsfunktionen.

Tommy Malm
Ekonomidirektör