



Paragraf 8

Ärendenummer KS2021/127

Regler för inköp och upphandling

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag

Kommunstyrelsen beslutar att remittera regler för inköp och upphandling till samtliga nämnder. Remissvaren ska vara kommunstyrelsen tillhandla senast 31 mars 2022.

Sammanfattning

Den riktlinje för direktupphandling som kommunstyrelsen beslutade om 2016 behöver ändras för att överensstämma med lagen om offentlig upphandling. För en tydligare styrning inom inköp och upphandling behöver ett nytt styrdokument omfatta en helhet inom inköp och upphandling som innehåller tydligare ansvarsförhållanden och som styrs mot kommunens långsiktiga mål. Kommunledningsförvaltningen har därför tagit fram Regler för inköp och upphandling som nu bör gå ut på remiss till nämnderna för möjlighet att lämna synpunkter.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, kommunledningsförvaltningen, 2021-12-10

Regler för inköp och upphandling, 2021-12-13



Förvaltningens bedömning
Laila Eklund
0171-625447
laila.eklund@enkoping.se

Kommunfullmäktige

Regler för inköp och upphandling

Förslag till kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen remitterar regler för inköp och upphandling till samtliga nämnder. Remissvaren ska vara kommunstyrelsen tillhanda 2022-03-31.

Ärendet

Bakgrund

Det finns behov av att revidera riktlinje för direktupphandling då den innehåller gamla laghänvisningar samt felaktiga beloppsgränser. För att minska på onödig administration och för att anpassa dokumentationsplikten till den lagstadgade nivån finns behov av att höja gränsen för dokumentation av direktupphandling. Det finns behov av att ersätta nuvarande riktlinje för att omfatta mer än direktupphandling för att syfta till att använda upphandling som ett strategiskt verktyg för att nå kommunens mål. Med anledning av brister vid revision som gjorts inom området finns behov av att tydliggöra ansvarsförhållanden samt att det behövs ett styrande dokument för samtliga nämnder för ett uppnå bättre efterlevnad.

Ärendets beredning

Regler för inköp och upphandling har bearbetats mellan kommunledningsförvaltningen och berörda förvaltningar och synpunkter har tagits in under arbetets gång. Slutligt dokument har inte skickats på remiss till förvaltningarna.

Förvaltningens bedömning

Bedömningen har gjorts att Riktlinje för direktupphandling som kommunstyrelsen beslutade om 2016 behöver ändras för att överensstämma med lagen om offentlig upphandling. För en tydligare styrning inom inköp och upphandling behöver ett nytt styrdokument omfatta en helhet inom inköp och upphandling samt tydliggöra ansvarsförhållanden och styra mot kommunens långsiktiga mål. Kommunledningsförvaltningen har därför tagit fram Regler för inköp och upphandling.

Det presenterade styrdokumentet syftar till ett strategiskt förhållningssätt för upphandling samt tydliggör vilka principer som gäller för inköp och upphandling i kommunen, fastställer ansvarsförhållanden samt omfattar det lagstadgade kravet på riktlinje för direktupphandling.

Då Regler för inköp och upphandling riktar sig kommunövergripande och innefattar ansvarsfördelning ska kommunfullmäktige besluta om reglerna.

Ekonomiska konsekvenser

Reglerna syftar till att styra mot uppfyllandet av kommunens långsiktiga mål inom ekonomisk hållbarhet samt tydliggör principer för att göra bättre affärer både genom samverkan, dialog, välgrundad behovsanalys, hänsynstagande till totalkostnad samt säkerställande av leverans genom avtalsuppföljning och även följsamhet till upphandlade ramavtal samt hur konkurrensutsättning vid direktupphandling ska ske. Alla dessa delar bidrar till god ekonomisk hushållning. Genom att inköp- och upphandlingar görs på rätt sätt och i rätt tid minskar även risken för upphandlingsskadeavgift eller skadeståndsanspråk från leverantörer.

Sociala och miljömässiga konsekvenser

Reglerna syftar till att styra mot uppfyllandet av kommunens långsiktiga mål inom social och miljömässig hållbarhet.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, daterad 2021-12-10

Regler för inköp och upphandling, daterad 2021-12-10

Ulrika K Jansson
Kommundirektör
Enköpings kommun

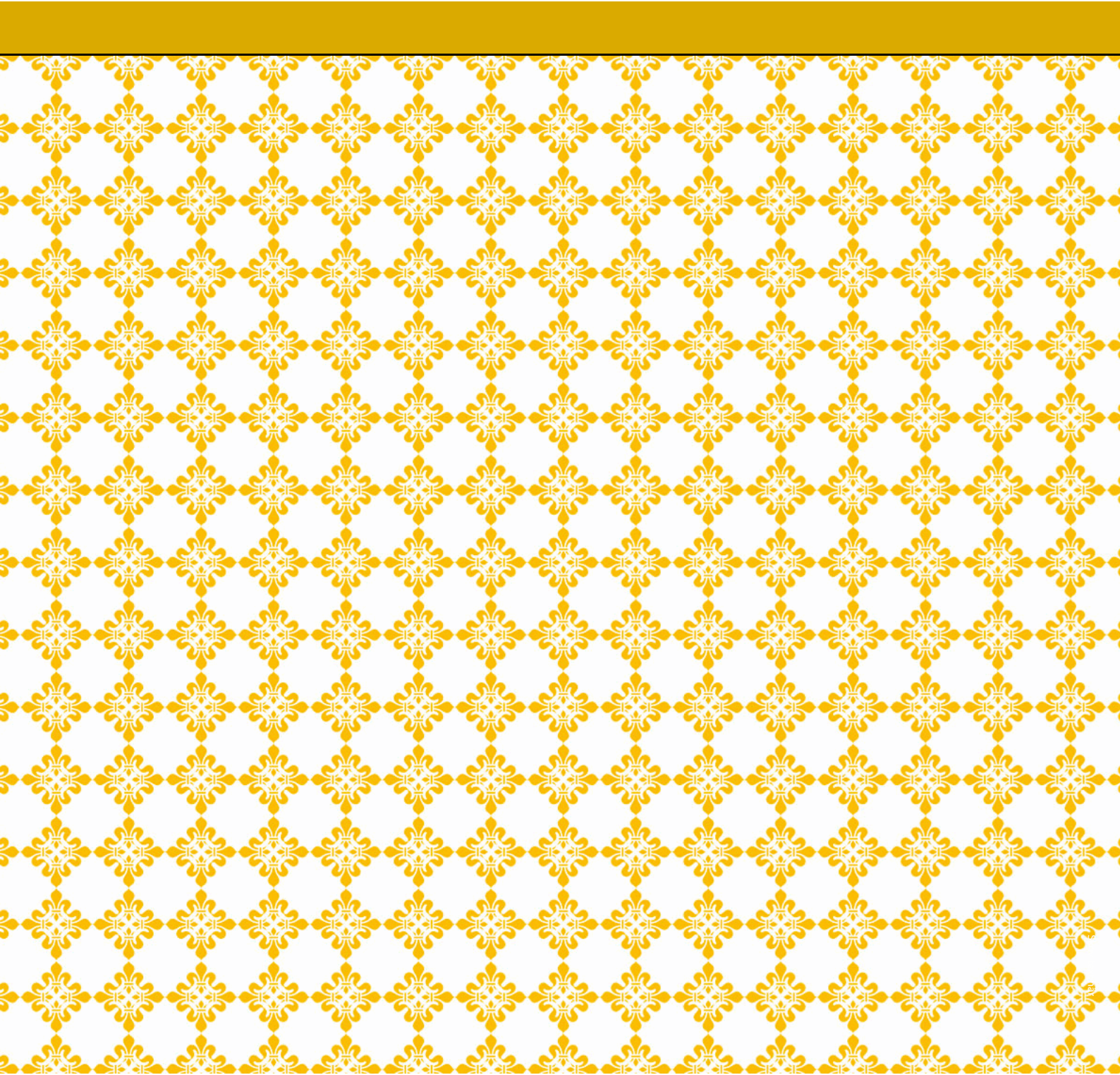
Laila Eklund
Inköpschef
Enköpings kommun

Beslutet skickas till:

Alla nämnder, för kännedom

Regler för inköp och upphandling

Daterad 2021-12-13



Kommunledningsförvaltningen
Laila Eklund
0171-62 54 47
laila.eklund@enkoping.se

Ärendenummer
KS2021/127

Dokumenttyp

Regler

Ersätter

Beslutad av

Kommunfullmäktige

Gäller för

Samtliga nämnder

Gäller f.om.

2021-XX-XX

Ansvarig funktion

Inköpschef

Gäller t.om.

Tillsvidare

Reviderad

Innehållsförteckning

Regler för inköp och upphandling	4
Organisation och ansvar	5
Kommunstyrelsen	5
Inköpsavdelningen	5
Styrelse och nämnder	6
Förvaltning.....	7
Anskaffning	7
Direktupphandling	12

Regler för inköp och upphandling

Upphandling är ett verktyg som, genom konstruktiva strategier och ett bra samarbete inom organisationen, ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att ekonomiska resurser används på ett effektivt sätt. Regler för inköp och upphandling kompletterar policy för inköp och upphandling.

Sammantaget ska policy och regler säkerställa att kommunens inköps- och upphandlingsprocess är rättssäker, att varor, tjänster och entreprenader anskaffas till rätt kostnad och kvalitet samt att relevanta krav avseende ekonomisk hållbarhet, social hållbarhet och miljöhänsyn ställs. Samtliga inköp bör, i den mån det är möjligt, sträva efter att finna bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Vidare ska policy och regler främja att kommunen i upphandlingsfrågor agerar och uppfattas som en seriös, affärsmässig och attraktiv avtalspart. Genomförande av inköp och upphandlingar ska följa vid var tid gällande lagstiftning och av kommunfullmäktige antagna styrdokument.

Överträdelser av upphandlingslagstiftningen kan resultera i sanktioner såsom upphandlingsskadeavgift och skadestånd.

Även köp av begagnade varor omfattas av lagstiftningen.

De grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens, ömsesidigt erkännande och proportionalitet gäller vid samtliga former av upphandling.

Upphandling ska genomföras affärsmässigt, objektivt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Kommunens målsättning med detta regeldokument är att skapa förutsättningar för ett rättssäkert, effektivt och hållbart inköpsarbete inom kommunen.



Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen (KS) har det övergripande ansvaret för att kommunens mål uppfylls och att kommunens ekonomiska resurser används på ett effektivt sätt. Kommunstyrelsen ansvarar också för att leda, samordna och utveckla kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet.

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunövergripande upphandlingar. En upphandling är kommunövergripande när samtliga nämnder har, eller kan ha, behov av det som anskaffas.

Inköpsavdelningen

Enköpings kommun har en central inköpsavdelning som är placerad inom kommunledningsförvaltningen (KLF). Avdelningen arbetar strategiskt med inköpsarbete, utveckling av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet samt genomförande av upphandlingar över direktupphandlingsgränsen. Upphandlingarna genomförs på uppdrag av förvaltningarna och i samarbete med representanter från förvaltningarna. Avdelningen fungerar som ett stöd för nämnder och förvaltningar i inköps- och upphandlingsrelaterade frågor.

I avdelningens arbete innefattas bland annat:

- Genomföra upphandlingar över direktupphandlingsgränsen och säkerställa rättssäkra processer.
- Skapa förutsättningar för strategiskt inköpsarbete genom planering och samordning av ärenden utifrån kommunicerade behov.
- Övergripande kontroll av kommunens inköp samt uppföljning av efterlevnad av regler för inköp och upphandling
- Genomföra kommunövergripande analyser kopplade till inköp och upphandling i syfte att identifiera nya ramavtalsområden, kostnadsbesparande åtgärder samt upphandlingsrättsliga risker.
- Tillhandahålla övergripande rutiner och mallar kopplade till kommunens upphandlingsverksamhet.



- Genomföra interna utbildningar inom inköp- och upphandling,
- Möjliggöra intern och extern samordning av upphandling.
- Förvalta kommunens avtalskatalog, upphandlingssystem och e-handelssystem.

För att skapa möjlighet till planering och även möjlighet till kommunikation med marknaden ska en kommunövergripande upphandlingsplan sammanställas av inköpsavdelningen.

Inköpsavdelningen rapporterar årligen övergripande om avdelningens arbete till kommunstyrelsen samt enligt delegationsordning.

Styrelse och nämnder

Respektive nämnd ansvarar för de inköp och upphandlingar som görs i den egna verksamheten. Vilken verksamhet nämnden ansvarar för framgår av nämndens reglemente. För inköpsprocessen relevanta beslutsdelegationer ska framgå av respektive nämnds delegationsordning.

Styrelse, nämnd eller motsvarande organ ansvarar för att inköp och upphandling görs i enlighet med lag, annan författning, policy, regler för inköp och upphandling samt kommunens övriga styrdokument. Styrelse, nämnd eller motsvarande organ ansvarar för sina upphandlingar och beslutar över dess innehåll och omfattning.

Det är varje nämnds ansvar att kartlägga och samordna behov inom förvaltningen, se över marknaden och ställa krav på efterfrågad vara/tjänst/entreprenad.

Varje styrelse, nämnd eller motsvarande organ ansvarar även för att varor, tjänster och entreprenader som köps in till den egna verksamheten köps in från rätt avtal samt uppföljning av avtal.

När fler än en nämnd (men inte samtliga) har behov av det som ska anskaffas ska upphandlingen samordnas. Vid samordnad upphandling har den nämnd som



står för den största delen av inköpen och därmed har det största behovet av avtalet, ansvar för upphandlingen och avtalet.

Förvaltning

Respektive förvaltningschef ansvarar för att lagstiftning, policy och regler för inköp och upphandling samt delegationsordning tillämpas ändamålsenligt inom respektive verksamhet. Budgetansvariga chefer ansvarar för att inköp inom den egna verksamheten görs i enlighet med kommunens gemensamma styrdokument och rutiner.

Varje förvaltning ska därför återkommande delge upphandlingsbehoven till inköpsavdelningen som sammanställer allt i en kommunövergripande upphandlingsplan. Upphandlingsplanen uppdateras kontinuerligt av inköpsavdelningen genom att verksamheterna meddelar ändringar eller kompletterar med ytterligare behov.

Chefer och medarbetare i verksamheterna ska utreda behov, formulera funktions- och kvalitetskrav på de varor, tjänster och entreprenader som anskaffas för verksamheten samt medverka vid utvärdering av dessa. Förvaltningen ansvarar för upphandlingar inom sin verksamhet. Vid varje upphandling ska referenspersoner medverka i lämplig omfattning, i en så kallad referensgrupp.

Inom kommunen ska ett förvaltningsövergripande inköpsråd finnas. Kommundirektörens ledningsgrupp (KDL) utgör kommunens inköpsråd.

Anskaffning

Inköps- och upphandlingsprocessen

Ett inköp till kommunen kan göras på ett av tre sätt: Genom att avropa på ett av kommunens ramavtal, genom att genomföra en annonserad upphandling eller genom att genomföra en direktupphandling.

Om kommunen har ett ramavtal tecknat som omfattar behovet är det inte tillåtet att direktupphandla, då ska ramavtalet användas.

Om ett inköp inte kan göras genom avrop från ett ramavtal och samtidigt överstiger direktupphandlingsgränsen är kommunen skyldig att genomföra en annonserad upphandling.



En inköps- eller upphandlingsprocess har inte ett statiskt förlopp. En upphandling kan vara omfattande, både ekonomiskt och tidsmässigt. Den kan också vara relativt enkel och ta mindre tid i anspråk. Processen följer dock i regel en rad steg, vars omfattning är beroende av det som ska upphandlas. I ett fall kan processen bestå av ett avrop från ett befintligt ramavtal och vara avklarad på någon timme, i ett annat fall kan processen innefatta upphandling utav ett större projekt där tidplanen sträcker sig över ett år eller längre.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de olika stegen i inköps- och upphandlingsprocessen.

- *Behovsanalys*

Oavsett hur omfattande inköps- eller upphandlingsprocessen är i det enskilda fallet, ska arbetet alltid utgå från det faktiska behovet. Behovet ska identifieras, definieras och sedan analyseras i förhållande till aktuellt sammanhang. Förvaltningen som har behovet av inköpet ansvarar för behovsanalysen.

Väl analyserade behov ska ligga till grund för all upphandling. Behovets omfattning ska beräknas utifrån en totalkostnad och med ett livscykelperspektiv. Det bör beaktas om behovet kan tillgodoses på alternativa sätt, exempelvis genom intern omfördelning/cirkulation.

- *Marknadsanalys*

Analysen syftar till att utreda hur de behov som definierats kan tillgodoses på bästa sätt. För detta arbete svarar respektive förvaltnings verksamhet, med stöd från inköpsavdelningen där så önskas.

Inför upphandlingar ska referensgrupp skaffa sig tillräcklig kunskap om den aktuella branschen och de förutsättningar som råder där, för att upphandlingen ska kunna genomföras ändamålsenligt.

- *Upphandling/avrop*

I det fallet behovet inte kan tillgodoses på annat sätt än genom ett inköp ska avrop från befintligt ramavtal göras. Om ramavtal saknas för det aktuella behovet, ska en upphandlingsprocess inledas. Förvaltningen som har behovet svarar här för att formulera behov och de krav som skall tillgodose behovet, oavsett vilken part som svarar för själva genomförandet av upphandlingen. För



att upphandlingen ska tillgodose behovet på bästa sätt, förutsätts ett gott samarbete mellan respektive part i genomförandet. Direktupphandlingar och avrop genomförs av respektive förvaltning, upphandlingar över direktupphandlingsgränsen genomförs av inköpsavdelningen.

- *Uppföljning*

Uppföljning är en viktig del i processen och ett användbart verktyg för framtida behov. De krav och villkor som ställs i en upphandling ska följas upp under avtalstiden. En systematisk uppföljning av ingångna avtal säkerställer att kvaliteten och priset på det som upphandlats håller den nivå som avtalats. Avtalsansvarig ansvarar för löpande förvaltning och uppföljning av avtal.

Affärsmässighet

Upphandling ska göras på affärsmässiga grunder och att inköpet ska gå att motivera med hänsyn till objektiva kriterier som går att koppla till det som köpts in, till exempel pris eller kvalitet.

Transparens och agerande

Inköp och upphandling är ett område där olika former av påverkan kan förekomma. Hur Enköpings kommun uppträder gentemot och uppfattas av externa intressenter är av stor vikt. Redan en misstanke om att oegentlighet föreligger är en skada. För att undvika att ens en misstanke uppstår ska kommunen säkerställa ett transparent agerande och i enlighet med gällande lagstiftning, bestämmelser och styrdokument avseende korruption, mutor och jäv. Varken medarbetare eller leverantör som ingår avtal med kommunen ska medverka i någon form av korruption, givande eller tagande av muta, bedrägeri eller utpressning.

Medarbetare och förtroendevalda som deltar i beredning av en upphandling ska agera på ett sådant sätt att dennes opartiskhet inte kan rubbas eller ifrågasättas, exempelvis om det finns koppling mellan personliga intressen och de företag som kan komma att lämna anbud.

För anställda och förtroendevalda är det inte tillåtet att beställa varor och tjänster för eget bruk i kommunens namn. Det är heller inte tillåtet att köpa varor eller tjänster till kommunen från privatpersoner.



Vid inköp för kommunens räkning är det inte tillåtet att nyttja privata bonus- och medlemskort.

Hållbarhet

För kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet beaktas hållbarhet utifrån följande perspektiv; social hänsyn, miljömässig hänsyn samt ekonomisk hållbarhet.

Vid inköp och upphandlingar ska lämpliga krav för att uppnå fastställda mål avseende social och miljömässig hänsyn samt ekonomisk hållbarhet alltid beaktas. Krav ska ingå som en naturlig del för att bidra till ett hållbart samhälle. Nivån på kraven fastställs utifrån ett helhetsperspektiv där eventuella merkostnader och effekter på leverantörsmarknaden analyseras och ställs mot de eftersträlvade målen. Särskilt ska effekter på små och medelstoras företags möjligheter att delta beaktas.

- Social hänsyn

Social hänsyn innefattar exempelvis att i upphandlingar säkerställa goda arbetsrättsliga villkor för arbetstagare, möjliggöra sysselsättning för personer utanför arbetsmarknaden eller bidra till ökad delaktighet för personer med funktionsvariationer. För dessa syften ska antidiskrimineringsklausuler, krav på arbetsmiljöarbete och särskilda kontraktsvillkor, såsom krav på arbetsrättsliga villkor och sysselsättningskrav, beaktas och ställas där så är lämpligt. De varor och tjänster som köps in till kommunen ska säkerställa god tillgänglighet och användbarhet för alla, oavsett funktionsvariation.

- Miljömässig hänsyn

I samtliga upphandlingar ska miljöpåverkan beaktas och hänsynstaganden ska göras därefter. Sådana hänsynstaganden kan bestå i exempelvis krav på miljömärkning, krav på material och produktionsled samt kreativa lösningar kring återbruk och cirkulära inköp.

- Ekonomisk hållbarhet

Med ekonomisk hållbarhet avses ett långsiktigt, effektivt nyttjande av kommunens resurser. För detta syfte ska konkurrens alltid eftersträvas, särskilt ska små och medelstora företags möjligheter att konkurrera beaktas.



Kravställning i enskilda upphandlingar bör sträva efter att uppnå den mest kostnadseffektiva lösningen. Avrop och inköp ska alltid försöka göras inom avtalat sortiment och enligt avtalade villkor. Kommunen ska endast anlita företag som uppfyller sina skyldigheter gentemot samhället vad gäller skatter och avgifter.

Samverkan

Vid upphandling bör samverkan med andra kommuner eller inköpscentraler beaktas där så är lämpligt.

Fördelar som följer av detta kan vara effektivisering, bättre inköpspriser samt ökad styrka som part vid förhandling. Även om det föreligger ett antagande för samverkan vid upphandling ska dock faktorer som talar emot en samverkan också beaktas. En sådan faktor kan vara små och medelstora företags möjlighet att lämna anbud.

Små och medelstora företag

Vid upphandling ska små och medelstora företags möjligheter att delta beaktas. För att uppnå en sund konkurrens är det viktigt att samtliga företags möjlighet att konkurrera om offentliga kontrakt tas till vara.

För att underlätta för mindre företag bör volymfördelar vid sammanslagning, möjligheter till uppdelning samt administrativa aspekter beaktas, utifrån dess påverkan på mindre företags möjligheter att delta.

Dialog

Inför en upphandling bör dialog med leverantörer och marknad beaktas i syfte att främja en god affär för bägge parter.

Dialog med leverantörsmarknaden är en viktig faktor för att kunna skapa en balanserad affär. Syftet med dialogen är att skapa en förståelse för branschens förutsättningar och leverantörernas möjlighet att lämna anbud, samt även ett sätt att ge leverantörerna en bild av Enköpings kommuns behov.

Vid dialog med marknad och leverantörer ska de grundläggande upphandlingsprinciperna iakttas.



Upphandlade avtal

Kommunens upphandlade avtal ska följas, och anskaffning ska göras inom dessa i den mån det är möjligt. Det följer av avtalsrättsliga förpliktelser att avtal ska nyttjas i enlighet med dess specifika villkor, även om bättre pris, kvalitet eller villkor kan hittas hos annan leverantör. Anskaffning utanför upphandlat avtal kan leda till att den avtalade leverantören väcker skadeståndsanspråk. Det påverkar också kommunens anseende som avtalspart negativt. Det finns dock situationer där avsteg kan göras, till exempel vid oförmåga hos leverantören att leverera enligt avtalade villkor. Alla avsteg ska dokumenteras av ansvarig chef.

Elektronisk handel

Kommunen har ett elektroniskt inköpssystem, e-handel. Alla beställningar av de varor och tjänster som finns inlagda i systemet ska göras via e-handelssystemet. Beställningar ska göras inom avtalat sortiment.

Beställningar ska attesteras innan de skickas till leverantör.

Sekretess

Vid genomförande av upphandlingar gäller sekretess enligt lag.

Anbudshandlingar är som regel att betrakta som offentliga när upphandlingen är klar. Sekretessprövning ska alltid genomföras innan anbudshandlingar lämnas ut. Prövning genomförs av ansvarig handläggare för ärendet. Rådgivning i sekretessfrågor ges av inköpsavdelningen eller kommunjurist. Beslut i sekretessfrågor fattas av delegat enligt respektive nämnds delegationsordning.

Direktupphandling

Inledning

Av lagregleringar för direktupphandling följer att upphandlande organisationer ska besluta om riktlinjer för direktupphandling. Kommunens riktlinjer för direktupphandling framgår av dessa regler för inköp och upphandling.

Förfarandet

Direktupphandling får endast göras av personer inom Enköpings kommun vars chef bemyndigat dem att göra inköp där avtal saknas, och som genomgått utbildning för utsedda direktupphandlare.



En direktupphandling får genomföras då ramavtal saknas och inköpets värde understiger direktupphandlingsgränsen.

För att tillvarata konkurrensen på marknaden bör direktupphandlingar under 100 000 kr föregås av en enklare konkurrensutsättning innan beställning. Det kan ofta vara lämpligt att ta in offerter från flera olika företag även om det inte är en skyldighet,

Vid upphandling över 100 000 kr ska förfrågan ställas till minst tre leverantörer, eller genom att upphandlingsdokumentet annonseras publikt, såvida särskilda skäl inte föranleder annat agerande. Skriftligt avtal ska upprättas.

För direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor ska den upphandlande organisationen iaktta den så kallade dokumentationsplikten, vilket innebär att skäl för beslut och annat av betydelse ska antecknas.

Även vid direktupphandlingar är det viktigt att ta hänsyn till kommunens hållbarhetsmål.

Inköpsavdelningen kan stödja med rådgivning vid genomförande av direktupphandling.

