

## Riktlinje för upphandling och inköp

KS-2023/0582



Beslutad av kommunfullmäktige den 2023-08-28 ersätter tidigare riktlinje för upphandling och inköp KS 2020/0058. Eventuella framtida ändringar får beslutas av kommunstyrelsen. Kompletterar och förtydligar inriktningsdokument för upphandling och inköp KS 2023/0583.

Riktlinjen gäller för hela den kommunala förvaltningen och kommunala bolag. Denna riktlinje för upphandling och inköp följs årligen upp av kommunstyrelsens kontor vad avser ändamålsenlighet och aktualitet.

## 1. Inledning

Kommunkoncernens verksamhet ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Med ändamålsenlig menas att verksamheten ska vara kvalitetssäkrad och efterleva kommunens politiska ambitioner.

Med kostnadseffektivitet för inköps och upphandlingsverksamheten menas att kostnaden för en viss åtgärd ska stå i proportion till nyttan av densamma. Det innebär att koncernens inköps- och upphandlingsverksamheter ska sträva efter att uppfylla ställda krav till lägsta möjliga kostnad och därmed skapa stor nytta för de som använder kommunens tjänster.

Verksamhetsresultatet är centralt, det vill säga det resultat och de effekter som verksamheten får för de som använder koncernens tjänster.

Verksamheten ska styras utifrån fem övergripande strategier:

- Helhet före delar
- Fokus på väsentligheter och uppmärksamhet på risker
- Långsiktighet i agerandet
- Dialog, samspel och öppenhet
- Vid målkonflikter mellan olika perspektiv är den ekonomiska aspekten överordnad.

Det övergripande syftet med upphandlingsverksamheten är att åstadkomma en effektiv upphandlings- och inköpsprocess som, inom ramen för gällande rätt samt av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fattade beslut, skapar de för kommunen och dess majoritetsägda bolag (kommunkoncernen) förmånligaste avtalen i förhållande till de krav och kriterier som efterfrågas.

Upphandlingar och inköp ska bidra till att skapa en hållbar utveckling i samhället.

Beställningsprocessen ska effektiviseras genom användning av e-handel och en allt större del av den totala förbrukningen ska avropas från ramavtal direkt av verksamheten. Produktsortiment ska i allt högre grad standardiseras och begränsas.

## 2. Omfattning

Riktlinjen gäller för all upphandling och inköp av varor, tjänster och entreprenader inom kommunkoncernen. Upphandling kan avse köp, avbetalningsköp, leasing, hyra eller hyrköp.

Köp eller hyra av befintlig fastighet, byggnad eller egendom som utgör fast egendom samt anställningsavtal omfattas inte av riktlinjerna.

Köp mellan kommunen och kommunens bolag omfattas i vissa fall av upphandlingslagstiftningen.

## 3. Upphandlande myndighet eller enhet

### 3.1 Norrköpings kommun

Norrköpings kommun, som helhet, är en och samma upphandlande myndighet och bär alltid ansvaret för de upphandlingar och inköp som sker i organisationen. Ingen enskild nämnd eller kontor inom kommunen utgör en egen upphandlande myndighet.

### 3.2 Kommunens majoritetsägda bolag

Var och en av kommunens majoritetsägda bolag utgör en egen upphandlande myndighet eller upphandlande enhet.

### 3.3 Upphandlings- och inköpsenheten inom kommunstyrelsens kontor

Upphandlings- och inköpsenheten inom Kommunstyrelsens kontor har huvudansvaret för all upphandling, förutom vad som framgår av punkt 5.2.

## 4. Förhållningssätt

Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt, utan ovidkommande hänsyn. Företrädare för kommunen eller bolaget ska agera på ett affärsetiskt korrekt sätt. Den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende ska förfara så att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet inte rubbas. Kommunallagens regler rörande jäv gäller även vid upphandling och inköp. Kommunens riktlinjer ”Vägledande riktlinjer för ett gemensamt förhållningssätt avseende hantering av gåvor och andra förmåner inom Norrköpings kommun” ska följa med som information vid alla upphandlingar.<sup>1</sup>

## 5. Ansvar

### 5.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret avseende ledning, styrning och ansvarsfördelning inom upphandlings- och inköpsområdet och fattar beslut gällande upphandlingar som berör mer än en nämnd eller när upphandlingar samordnas med externa parter.<sup>2</sup> I ansvaret ingår även att fatta strategiska beslut som påverkar kommunövergripande upphandlingskrav avseende exempelvis kvalitet, miljö och etik.

<sup>1</sup> Med upphandlingar avses samtliga annonserade förfaranden enligt LOU. När det gäller direktupphandling med skriftlig offertförfrågan ska riktlinjen antingen skickas med förfrågan, eller i underlaget anges en länk till riktlinjen som finns

publicerad på kommunens hemsida. Kravet gäller inte direktupphandlingar utan offertförfrågan.

<sup>2</sup> Exempelvis andra kommuner, Region Östergötland och Adda:s inköpscentral



### 5.1.1 Upphandlings- och inköpsenheten

Upphandlings- och inköpsenheten ansvar för upphandlingar av ramavtal samt andra avtal som berör flera nämnder och/eller upphandlingar som samordnas med bolagen enligt 5.3.

I ramavtal som berör en nämnd fattar nämnden beslut om att genomföra upphandling samt innehållet i upphandlingsdokumenten. Upphandlings- och inköpsenheten ansvarar för verkställigheten genom att fatta tilldelningsbeslut eller avbrytandebeslut samt underteckna avtal, om berörd nämnd inte beslutat annat.

Upphandlings- och inköpsenheten har ansvar för samordning av upphandlingar såväl internt som externt. Enheten ansvarar för och fattar beslut avseende upphandlingar och avtal som samordnas med externa parter.

För ramavtal inom punkten 5.2, där ett samordningsintresse saknas, får upphandlings- och inköpschefen besluta att annan nämnd än kommunstyrelsen får handlägga ramavtalsupphandlingen i sin helhet.

I upphandlings- och inköpsenhetens uppdrag ingår även att ge konsultativt stöd, utbildning och information till kommunens kontor och enheter kring upphandlingsfrågor, ge information och anvisningar kring upphandlade avtal samt avropa, avyttra och samordna kommunens fordon.

Upphandlings- och inköpschefen ansvarar för att fatta beslut avseende rutiner inom upphandlings- och inköpsområdet.

## 5.2 Nämnd

Med undantag för upphandling av ramavtal som ligger inom upphandlings- och inköpsenheten ansvar har nämnderna huvudansvaret för upphandling inom följande områden:

- Entreprenader inom bygg och anläggning.
- Transporter inom samhällsbetalda resor.
- Tjänster inom undervisning och yrkesutbildning.
- Tjänster inom hälso- och sjukvård, omsorg och socialtjänst.
- Fritids- och idrottsverksamhet samt kulturverksamhet.
- Projekttävlingar.
- Direktupphandlingar.

Vid upphandling inom en nämnds ansvarsområde ansvarar upphandlings- och inköpsenheten endast för den upphandlingstekniska delen, dock får samhällsbyggnadskontoret handlägga upphandlingsärenden, inom sitt ansvarsområde, i sin helhet om det inte är frågan om ramavtal.



Nämnden ansvarar för att:

- Personal som handlägger eller medverkar i upphandlings- och inköpsärenden har erforderlig kunskap om upphandlingslagstiftning, riktlinjer och tillämpningsanvisningar.
- Kontoret medverkar i och verkar för samordnad upphandling.
- Kontoret känner till och använder de ramavtal och andra avtal som upphandlats.
- Kontoret ansvarar för att utse personal som har rätt kompetens, mandat samt tillräcklig tid för att fullgöra uppdraget.
- Besluta att en upphandling ska genomföras, formulera behovsanalys, besluta om kravställning samt medverka vid utvärdering.

### 5.3 Kommunens majoritetsägda bolag

Inom upphandlingsområden där koncerngemensamma intressen finns ska samverka med stöd av upphandlings- och inköpsenheten ske utifrån ett helhetsperspektiv. Upphandlingar inom bolagets ansvarsområde kan ske med stöd av upphandlings- och inköpsenheten på uppdrag av respektive bolag.

### 5.4 Rätten att fatta beslut<sup>3</sup> om upphandling och inköp samt ingå avtal för kommunens räkning<sup>4</sup>

När någon inom kommunen fattar beslut om en upphandling eller ett inköp måste beslutet grundas på antingen delegation, verkställighet eller ren verkställighet.

Det måste även finnas en övre gräns för verkställighet i respektive nämnds delegationsordning som följer av kommunallagens förbud för nämnden att delegera beslut av principiell<sup>5</sup> karaktär<sup>6</sup>.

Detta kan i praktiken innebära att ett beslut som faller inom ramen för verkställighet, ändå inte får beslutas av annan än nämnden, det vill säga om övre gränsen för verkställighet överskrids (högt värde eller principiell karaktär).<sup>7</sup> Övre gräns för verkställighet ska anges i delegationsordningen för respektive nämnd.

#### Ren verkställighet

Med beslut som fattas inom ren verkställighet avses åtgärder som normalt vidtas i tjänstepersonens dagliga arbete och som regelmässigt fattas av en befattningshavare i kraft av deras tjänsteställning till exempel besluta om vissa upphandlingar och inköp.

<sup>3</sup> I texten används begreppet beslut i vissa fall, både för egentliga beslut i kommunalrättslig mening och för åtgärder som en tjänsteperson vidtar inom ramen för att verkställa exempelvis ett nämndbeslut detta för att underlätta den språkliga förståelsen av texten.

<sup>4</sup> Punkten 5.4 gäller inte kommunala bolag rätten att fatta beslut om upphandling och inköp samt ingå avtal regleras av respektive bolag.

<sup>5</sup> Beslut av principiell karaktär är beslut om mål och inriktning för nämndens verksamhet samt större ekonomiska beslut som övergripande påverkar nämndens verksamhet.

<sup>6</sup> 6 kap. 38 § KL.

<sup>7</sup> En eventuell beloppsgräns framgår av respektive nämnds delegationsordning.



Upphandlings- och inköpsbeslut som fattas inom ramen för beslutat verksamhetsuppdrag och budget och är av rutinartad karaktär (det vill säga inte principiella beslut avseende värde eller innehåll) faller ofta inom begreppet ren verkställighet.<sup>8</sup> Exempel på ren verkställighet kan vara en upphandling (eller förnyad konkurrensutsättning) som sker för att säkerställa att kommunen kan köpa datortillbehör eller möbler.

## Verkställighet

Ett beslut som fattas inom ramen för verkställighet innebär att upphandlings- eller inköpsbeslutet sker för att verkställa ett redan fattat nämndbeslut. Ett exempel kan vara att det finns ett specifikt nämndbeslut om att skötseln av ett grönområde ska läggas ut på entreprenad genom upphandling.

Att genomföra upphandlingen sker inom ramen för verkställighet under förutsättning att övre gränsen för verkställighet inte överskrids det vill säga att värdet på upphandlingen inte är så högt att det krävs delegation, eller att det inom ramen för upphandlingen behöver fattas beslut som är av principiell karaktär exempelvis beslut som innebär stora juridiska risker eller beslut som riskerar att hamna i konflikt med riktlinjer, andra styrande politiska beslut eller lagstiftning.

Beslut att genomföra inköp (det vill säga avrop mot ramavtal eller direktupphandling på grund av lågt värde) är oftast att betrakta som verkställighet eller ren verkställighet, under förutsättning att beloppet underskrider övre gränsen för verkställighet och är av icke principiell karaktär, såsom köp av tolktjänster, livsmedel och kontorsmateriel vilket normalt sker mot ramavtal. Dock skulle vissa inköpsbeslut kunna falla utanför ramen för verkställighet exempelvis om ett inköp mot ett ramavtal sker, och det är oklart om ramavtalet täcker inköpet, och således innebär en juridisk risk eller om inköpet inte faller inom ramen för ordinarie uppdrag och budget.

## Delegationsbeslut

Delegationsbeslut fattas av en tjänsteperson inom nämndens ansvarsområde och formellt är det nämnden som är ansvarig för beslutet. Delegationsbeslut krävs när upphandlings- eller inköpsbeslutet inte faller inom ramen för verkställighet, är av principiell karaktär eller värdet överstiger övre gränsen för verkställighet. Rätten att fatta beslut på delegation framgår av respektive nämnds delegationsordning eller särskilt delegationsbeslut.<sup>9</sup> Ett exempel kan vara upphandling av hyra av en hjullastare, inom ramen för ordinarie verksamhet och uppdrag, som ska användas i befintlig utbildningsverksamhet, vars kontraktsvärde uppgår till cirka 1 miljon kronor.<sup>10</sup> Det är alltså frågan om verkställighet men i detta exempel överskrids övre

<sup>8</sup> HFD Mål nr 8044-09 sid 2f, "ökad målstyrning och decentralisering kan fler åtgärder än tidigare komma att hänföras till ren verkställighet. Vidare sägs att, när det finns klara målsättningar för verksamheten, mycket talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt

ställningstagande. Detta skulle till exempel gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration".

<sup>9</sup> Normalt återrapporteras det fattade beslutet till nämnden.

<sup>10</sup> I exemplet överskrids övre gränsen för verkställighet.



gränsen för verkställighet och därför krävs delegation. Ett beslut som fattats med stöd av delegation ska återrapporteras till nämnden, om det inte framgår av delegationsordningen att beslut av aktuellt slag inte ska återrapporteras.

De första beslutspunkterna i en upphandling, såsom beslut att en upphandling ska genomföras och beslut om innehåll i upphandlingsdokumenten (exempelvis krav och utvärderingsmodell) samt beslut om annonsering är typiskt sett av mer principiell karaktär. Eftersom det är tidigt i processen som krav och budget för den kommande affären beslutas. I de efterföljande beslutspunkterna i upphandlingsprocessen ökar generellt inslagen av verkställighet eftersom resultatet av upphandlingen beror på tillämpning av de förutsättningar som tidigare satts upp i upphandlingsdokumenten och på de inkomna anbuden. Detta under förutsättningen att det inte sker väsentliga ändringar<sup>11</sup> av upphandlingsdokument eller budget under upphandlingsprocessen. Detta innebär att tilldelningsbeslut och undertecknande av avtal ofta faller inom ramen för verkställighet, om nämnden inte beslutat annat i exempelvis i aktuell delegationsordning.

### Särskilt om investeringar

Beslut i investeringsprojekt kan i normalfallet genomföras som ren verkställighet. Detta under förutsättning att investeringsbeslutet innehåller tillräckligt tydliga ramar det vill säga vad projektet omfattar och ekonomiska förutsättningar samt en tydligt definierad budget. Om investeringsbeslutet inte ger tydliga ramar avseende omfattning och ekonomiska förutsättningar krävs delegation för genomförande.

Om man på tjänstemannanivå inser att ramarna för projektet inte kommer att kunna hållas eller att förutsättningarna brister, kan besluten inte längre anses utgöra verkställighet. I sådana lägen ska ärendet därför upp till nämnd och kommunfullmäktige för ställningstagande. Handlingsutrymmet för nämnden kan dock i vissa fall begränsas av avtalsrätten.

### Attesträtt kontra att besluta om att ingå avtal med ekonomiska verkningar för kommunens räkning

Det är viktigt att skilja på rätten besluta om och ingå avtal med ekonomiska verkningar för kommunen och rätten att beslutsattestera en utbetalning för att fullgöra kommunens prestation av ett redan ingånget avtal. Beslutsattestant är den som är budget-/kontoansvarig beslutsattestant. Beslutsattestantens kontroll innebär bland annat ansvar för kontering och kontroll av att de formella beslut som krävs är fattade. Beslutsattestanten ska även förvissa sig

---

<sup>11</sup> Definitionen av väsentlig ändring framgår av LOU.

om att erforderliga kontrollåtgärder vidtagits samt att hinder i övrigt ej finns för betalning. I normalfallet får beslutsattestanten besluta om utbetalningar, de eventuella beloppsbegränsningar som görs i beslutsattestantens uppdrag sker i så fall inom ramen för intern styrning och kontroll för att skydda mot felaktiga utbetalningar.<sup>12</sup>

Kommunägda bolags rätt att ingå avtal för kommunens räkning regleras genom avtal och fullmakt.

## 6. Planering

All upphandlingsverksamhet ska där det är möjligt planeras med god framförhållning. Upphandlingar av verksamhet som bedöms påverka sysselsättningen i väsentlig omfattning för kommunens eller extern organisations anställda bör vara avslutade senast sju månader innan ikraftträdande.

## 7. Beloppsgränser

Det är inte tillåtet att kringgå beslutade eller lagstadgade beloppsgränser, så kallade tröskelvärden, genom att dela upp värdet på flera köptillfällen. Värdet av hela den upphandlande myndighetens eller bolagets totala inköp inom aktuellt område under en avtalstid ligger till grund för beräkningen.

Det är inte heller tillåtet att efter upphandlat kontrakt med en leverantör tilldela denne ytterligare kontrakt, annat än om ny upphandling genomförs eller att det finns stöd i lag för detta.

Direktupphandling av varor och tjänster ska ske enligt kommunens riktlinje för direktupphandling.

## 8. Leasing och andra finansieringsformer

Investeringar och inköp ska normalt betalas direkt mot faktura. Leasing eller hyra får, endast användas om det bedöms mer ekonomiskt fördelaktigt än köp och, efter beslut av Upphandlings-och inköpschefen. Kortidshyra/leasing med en avtalstid om maximalt elva månader kräver inte beslut av Upphandlings-och inköpschefen, om hyra/leasing bedöms som ekonomiskt mer förmånligt än köp. Inom de områden där ramavtal tecknats framgår av avtalen om leasing eller hyra kan användas.

---

<sup>12</sup> Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar KS 2019/1492.



## 9. Upphandlingskrav

Upphandlings- och inköpsverksamheten ska genom relevanta krav och kriterier underlätta uppfyllandet av kommunala beslut och mål vad gäller bland annat sociala och etiska frågor samt miljö och klimat. Som stöd vid upphandling och inköp bör Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier användas.

Det ska ställas krav på att den yttrande- och meddelarfrihet som gäller för kommunanställda även ska gälla för entreprenörers personal som utför verksamhet åt kommunen.

Specifika och relevanta krav ska ställas på entreprenörer, utifrån 10 kap 9§ kommunallagen, att de på kommunens begäran ska lämna information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur verksamheten sköts.

### 9.1 Sociala hänsyn

Krav på särskilda arbetsrättsliga villkor ska ställas i alla upphandlingar där det är behövt. Avtalsvillkoret ska ange en nivå avseende lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras.

Norrköpings kommun och Norrköpings kommuns bolag skall tillämpa krav på personalövertagande vid tjänsteupphandlingar i alla fall där det är möjligt.

Vid upphandlingar ska villkor ställas om sociala hänsyn när det är möjligt och relevant. Det kan exempelvis innebära att anbudsgivaren vid utförandet:

- Anställer eller anordnar utbildning för personer som står utanför den reguljära arbetsmarknaden.
- Främjar mångfald i fråga om kön, ålder, funktionsnedsättning och etniskt ursprung.
- Tillgodoser tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.
- Säkerställer att kommuninvånarens synpunkter tas tillvara samt erbjuder arbetsplatsförlagt lärande (APL) eller lärande i arbete (LIA).

Kommunen ska ställa etiska och sociala krav vid upphandlingar och inköp av produkter som är producerade i utvecklingsländer, när det är möjligt och relevant. Kommunen har även antagit etiska mål, vilket innebär att krav på etiskt märkta produkter ska ställas inom utvalda produktgrupper enligt beslut i kommunstyrelsen.

### 9.2 Miljöhänsyn

Kommunen har ett särskilt ansvar att göra hållbara inköp som bidrar till måluppfyllelse av Agenda 2030 och de globala målen. Genom att medvetet upphandla och köpa in livsmedel med hänsyn till miljö, klimat, biologisk mångfald, hälsa, etik, ekonomi och arbetsmiljö, medverkar kommunen till att tillsammans med livsmedelsproducenterna påverka utvecklingen till ett hållbart samhälle. Livsmedlen är till stora delar etiskt och ekologiskt märkta, säsonganpassade, lokalproducerade och god kännedom om råvarans ursprung och



tillverkningsland finns. Svenska miljö- och djurskyddsbestämmelser ska följas. Norrköpings kommun ska upprätthålla en god kännedom om råvarans ursprung och tillverkningsland.

Vid upphandling av tjänstebilar, förmånsbilar samt transporttjänster för gods- och personer ska klimatkrav och krav på förnybara drivmedel ställas där så är möjligt. Om behov av verksamhetsanpassade fordon försvårar användning av förnybara drivmedel ska de användas i den utsträckning som är möjlig. Kravställning av fordon ska ske med hänsyn till miljöbelastning, effektivitet, säkerhet och kostnad. Nya leasingbilar ska vara utrustade med alkolås.

Vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader där transporter ingår som en underordnad del ska det, i den mån det går att påverka, ställas krav på förnybara drivmedel och miljöanpassade transportkedjor.

Vid upphandling och inköp av byggnadsmaterial skall samtliga produkter bedömas och loggas i enlighet med Byggvarubedömningen, produkterna bedöms utifrån dess kemiska innehåll, miljöpåverkan under livscykeln, och i förlängningen även social påverkan i leverantörsledet.

Bygg- och rivningsavfallshanteringen skall hanteras i enlighet med Norrköpings Kommuns Avfallsplan vilket också ställer krav på resurseffektiva villkor i upphandlingarna där också klimatpåverkan, energieffektivitet och eventuella möjligheter till återbruk är viktiga parametrar.

Vid upphandling och inköp av utrustning ska hänsyn tas till energieffektivitet där så är möjligt och motiverat.

### **9.3 Marknad, konkurrens och dialog**

Kommunen ska sträva efter att tillvarata och vårda konkurrensen på de aktuella upphandlingsområdena. En mångfald av leverantörer, varor och tjänster behövs för att skapa en väl fungerande konkurrens. Det gäller att skapa tillräckligt attraktiva upphandlingar som såväl stora som små- och medelstora samt lokala och sociala företag vill och kan lämna anbud i. Samspelet och förståelsen mellan kommunen och anbudsgivare ska vårdas, till exempel genom god dialog. Upphandlingar ska utformas så att de underlättar för och uppmuntrar till fler anbudsgivare.

## **10. Kontroll och uppföljning**

Upphandlingsverksamheten ska följas upp på övergripande nivå samt leverantörsnivå (avtalsuppföljning) i den utsträckning som är nödvändig.

Uppföljning på systemnivå har till syfte att säkerställa att skattemedlen använts på bästa sätt för kommuninvånarna och att de politiska målen uppnåtts. Uppföljning på leverantörsnivå har till syfte att följa upp det som leverantören har åtagit sig att göra i enlighet med avtalsvillkoren främst pris och kvalitet.

Omfattningen av avtalsuppföljningen ska anpassas till avtalet utifrån dess betydelse för medborgarna, den kommunala verksamheten samt dess värde och övriga förhållanden. Uppföljningen kan variera från en enkel kontroll av att det som beställts även har erhållits, till mer omfattande undersökningar. Det är även viktigt att avtalen följs upp för att motverka osund konkurrens.

Tillämpningen av denna riktlinje för upphandling och inköp följs upp årligen av kommunstyrelsens kontor.

