2018-12-03

UPPHANDLINGSPOLICY
och tillhörande
RIKTLINJER

För kommunerna i Inköpssamverkan, Västra Östergötland

Antagen av kommunfullmäktige 2019-02-04 § 4

UPPHANDLINGSPOLICY

Omfattning/tillämpningsområde

Denna upphandlingspolicy gäller för Boxholms, Mjölby, Motala, Vadstena, Ydre och Ödeshögs kommun, som beslutat samverka inom ramen för Inköpssamverkan.

Upphandling definieras som köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, tjänster och entreprenader. Denna policy omfattar även direktupphandling.

De kommunala bolagen kan erbjudas att delta i de ramavtalsupphandlingar som genomförs inom ramen för Inköpssamverkan, enligt de villkor som beslutas av kommunerna.

Till denna upphandlingspolicy finns även riktlinjer.

Syfte

Syftet med policyn är att säkerställa att all upphandling genomförs på ett professionellt sätt som tillgodoser kommunernas behov av varor, tjänster och entreprenader.

Principer

Kommunerna i Inköpssamverkan ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Kommunerna ska inte ställa högre krav än vad som är lämpligt, effektivt, relevant och ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen (proportionalitet). Kommunerna ska acceptera handlingar, t.ex. intyg, som utfärdats av andra behöriga myndigheter i andra medlemsstater inom EU (ömsesidigt erkännande).

Kommunerna ska där det är lämpligt utforma sina upphandlingar på ett sådant sätt att även lokala och mindre företag kan vara med och lämna anbud. Detta för att säkerställa att den konkurrens som finns på marknaden utnyttjas genom att ge företagen möjlighet att vara med och konkurrera om de kommunala uppdragen.

Samverkan

Kommunerna ska samverka i upphandlingar där det finns ett gemensamt behov. En förutsättning för samverkan är att det finns en helhetssyn där det tas hänsyn till samtliga kommuners gemensamma behov. Genom samverkan minimeras även kommunernas administrativa kostnader för upphandlingsarbetet.

Som stöd för Inköpssamverkans arbete finns ett upphandlingskontor som organisatoriskt är placerat i Motala kommun. På upphandlingskontoret finns professionella upphandlare som medverkar med upphandlingsteknisk kompetens i kommunernas upphandlingar. Upphandlingskontoret ger även information till kommunernas personal, förtroendevalda, kommuninvånare och leverantörer om de regler som gäller för kommunernas inköp. Upphandlingskontoret kan kalla till ägarsamråd om det uppstår oenighet mellan kommunerna i de upphandlingar som genomförs gemensamt. Ägarsamrådet, som består av deltagare från de sex kommunerna i Inköpssamverkan, avgör frågan med avtalet och denna policy med tillhörande riktlinjer som grund.

Kommunerna ska inför varje budgetår sammanställa planerade upphandlingar i en gemensam upphandlingsplan. Upphandlingsplanen ska användas som ett verktyg för planering och prioritering, samt för att visa presumtiva anbudsgivare vilka upphandlingar kommunerna planerar. Upphandlingskontoret ansvarar för att sammanställa upphandlingsplanen utifrån de behov som rapporteras av kommunerna. Upphandlingar som anmälts till upphandlingsplanen kommer att prioriteras men upphandlingskontoret har viss beredskap att genomföra akuta upphandlingar som inte var kända då upphandlingsplanen fastställdes.

Upphandlingsetik

Vid alla inköp och upphandlingar ska följande etiska riktlinjer gälla:

- Inget samröre, utöver pågående affärskontakter får förekomma med leverantörer under tiden för upphandlingen
- Om en jävsituation kan befaras i ett upphandlingsärende ska aktuell person ofördröjligen ersättas
- För att kunna upprätthålla objektivitet ska den eller de personer som ansvarar för upphandlingen förvissa sig om att presumtiva anbudsgivare inte finns i en nära vänkrets. De ska inte heller vara i släktskap eller ha andra knytningar till de personer som beslutar om och ansvarar för upphandlingen
- Personer som arbetar med upphandlingar betraktas som särskilt integritetskänsliga och ska inte ta emot gåvor eller delta i studieresor, studiebesök och konferenser där någon annan än kommunen står för hela eller delar av kostnaden. Deltagande i resor där en övervägande del av innehållet kan betraktas som nöjen, exempelvis middagar och sportarrangemang, får inte förekomma.

RIKTLINJER

Omfattning/tillämpningsområde

Dessa riktlinjer gäller för Boxholms, Mjölby, Motala, Vadstena, Ydre och Ödeshögs kommun, som beslutat samverka inom ramen för Inköpssamverkan.

Till dessa riktlinjer finns även en upphandlingspolicy.

Riktlinjer för hållbarhet

Kommunerna ska genom sina upphandlingar uppnå en lämplig balans mellan de tre dimensionerna för hållbar utveckling; ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet.

Ekonomisk hållbarhet

Kommunerna ska genom sina upphandlingar bidra till en sund ekonomisk hushållning med de resurser som förvaltas på medborgarnas uppdrag. Varje generation ska bära kostnaderna för den service som konsumeras vilket innebär att ingen ska behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat.

Miljömässig hållbarhet

Kommunerna ska där det är möjligt ställa miljökrav i de upphandlingar som genomförs. Kraven ska vara utformade som kvalificeringskrav, utvärderingskriterier eller särskilda kontraktsvillkor. Kommunerna ska i första hand använda Upphandlingsmyndighetens kriterier för utformning av kraven. Upphandlingsmyndighetens kriterier är framtagna i samarbete med bl. a. branschorganisationer och representanter för stat och kommun och får därför anses ha en bred förankring.

Upphandlingsmyndighetens kriterier är indelade i tre olika nivåer:

- Basnivå: Krav som är fokuserade på att minska merparten av den miljö/hållbarhetspåverkan som är kopplad till det specifika produktområdet. Tanken är att det ska gå att genomföra en hållbar upphandling utan alltför stora resurser och kompetens. Baskraven är mer ambitiösa än gällande lagstiftning. Det finns ofta god tillgång av varor och tjänster som uppfyller dessa krav. Kraven är enkla att använda och verifiera.
- Avancerad nivå: Krav som går längre än basnivån och kan kräva en större insats i att följa upp och granska verifikationer.
- Spjutspetsnivå: På denna nivå efterfrågas det bästa tillgängliga alternativet på marknaden vad gäller miljö- och andra hållbarhetsaspekter. Detta innebär att tillgången på varor och tjänster är mindre än för bas- och avancerade krav. Spjutspetskraven innebär att det behövs mer specialkompetens och mer tid åt verifieringsarbetet.

I de gemensamma upphandlingar som genomförs ska kraven ställas enligt Upphandlingsmyndighetens basnivå.
Kommunerna kan komma överens om att ställa högre krav men ska då särskilt analysera om kraven innebär orimligt höga kostnader eller riskerar att diskriminera eller utestänga lokala och mindre företag.

Social hållbarhet

Kommunerna ska där det är möjligt ställa krav på social hänsyn i sina upphandlingar. Det är viktigt att sådana krav ställs på rätt sätt och är möjliga att följa upp.

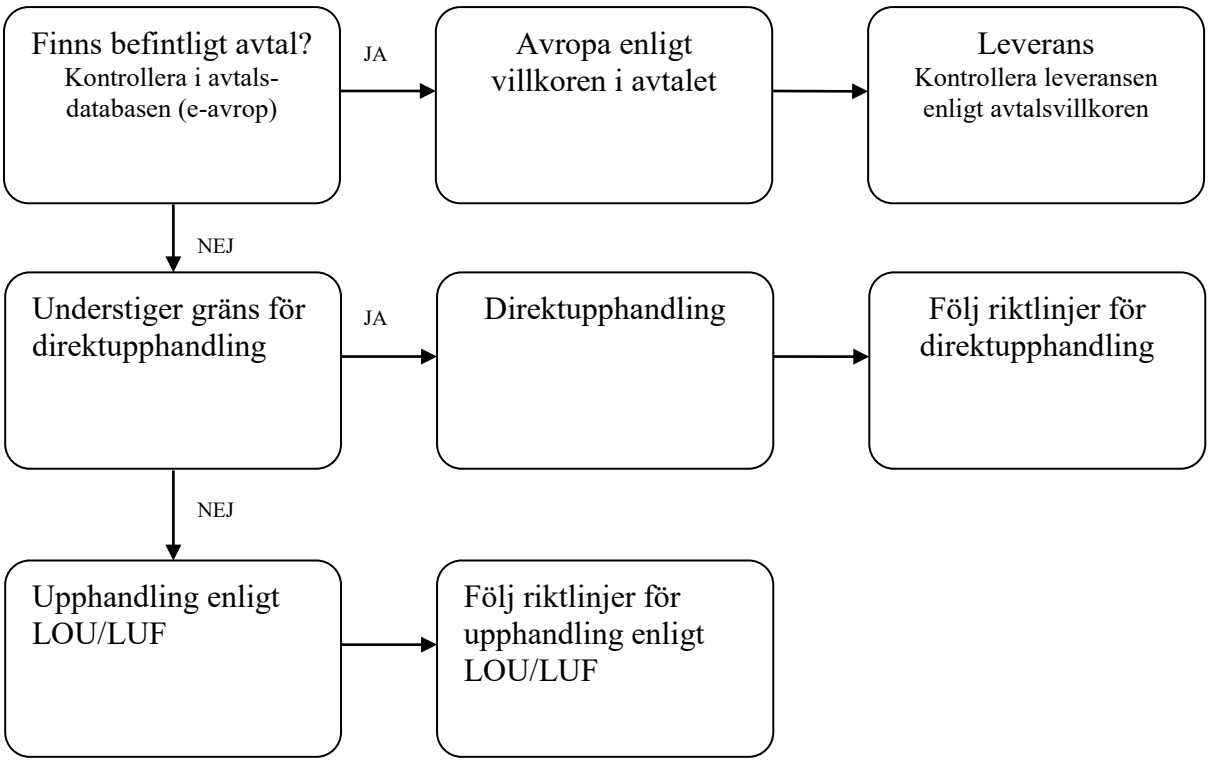
Social hänsyn vid upphandling kan omfatta skäliga arbetsvillkor men även syfta till att främja sysselsättning, ge lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, öka social integration och förbättra tillgängligheten i samhället.

Under 2017 trädde nya bestämmelser rörande arbetsrättsliga villkor i kraft. De innebär att en upphandlande myndighet är skyldig att ställa arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med svenska centrala kollektivavtal. Detta avser upphandlingar:

- vars kontraktsvärde minst uppgår till aktuellt tröskelvärde,
- som inte avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster,
- där det går att fastställa arbetsrättsliga villkor och
- där det anses behövligt

Inköpsprocess

Följande bild visar den process som ska följas när ett inköpsbehov uppstår. Ansvaret för de olika delarna i processen beskrivs nedan.



Riktlinjer för direktupphandling

Med direktupphandling avses upphandling utan krav på anbud i viss form. Direktupphandling kan genomföras i det fall det upphandlade värdet understiger 28% av det tröskelvärde som avses i Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Beloppet gäller för en upphandlande myndighets (kommuns) samlade inköp av samma slags vara eller tjänst under ett budgetår. Vid längre avtalstider än ett år gäller beloppet för hela avtalstiden, inklusive ev. optionsår. Det är inte tillåtet att dela upp en upphandling i syfte att komma under gränsen för direktupphandling. Kommunerna ska dokumentera skälen för sina beslut och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Upphandlingskontoret tillhandahåller en mall där det framgår vilka uppgifter som ska dokumenteras. Även om direktupphandling är en enklare och mindre reglerad form av upphandling ska man ta hänsyn till de principer som gäller enligt upphandlingspolicyn.

I vissa fall kan direktupphandling genomföras av andra skäl än att beloppet underskrider gränsen för direktupphandling. Ett sådant skäl kan vara synnerlig brådska som inte beror på den upphandlande myndigheten. Om det antas finnas sådana skäl ska upphandlingskontoret alltid kontaktas för att diskutera lämpligheten av att använda direktupphandling.

Även vid direktupphandling ska kommunerna förvissa sig om att det pris som betalas är marknadsmässigt. Detta kan ske genom att kontakta ett antal leverantörer skriftligt eller muntligt och begära in anbud. Direktupphandlingar genomförs av respektive kommun men upphandlingskontoret kan tillhandahålla mallar och hjälpa till att genomföra kontroller hos t. ex. Skatteverket.

Vid direktupphandling måste man i varje enskilt fall komma överens om de villkor som ska gälla för leveransen. Förutom pris är det viktigt att man kommer överens om t ex frakt- och betalningsvillkor.

Riktlinjer för upphandlingar enligt LOU/LUF

Upphandlingar där det totala värdet överstiger gränsen för direktupphandling är reglerade i LOU och LUF. När en sådan upphandling ska genomföras ska upphandlingskontoret kontaktas. Gemensamt för dessa upphandlingar är att de måste annonseras i en allmänt tillgänglig databas och där värdet överstiger tröskelvärdet även i EU:s databas för offentliga upphandlingar (TED). Upphandlingskontoret har tillgång till verktyg för sådan annonsering.

Ansvarfrågor – organisation

En förutsättning för en bra upphandling är att samspelet mellan olika aktörer fungerar tillfredsställande.

Upphandlingar som genomförs inom ramen för Inköpssamverkan kan delas in i två typer; gemensam upphandling och specifik upphandling. Definitioner för dessa två typer är följande:

Gemensam upphandling - Upphandling som omfattar flera av kommunerna i Inköpssamverkan, oftast ramavtalsupphandling. Exempel på gemensam upphandling är upphandling av livsmedel och kontorsmaterial.

Specifik upphandling - Upphandling som endast omfattar en av kommunerna i Inköpssamverkan. Exempel på specifik upphandling är upphandling av fordon och byggentreprenad (kan även vara ramavtalsupphandling som endast omfattar en kommun).

En upphandling innehåller en rad olika moment och det är viktigt att klargöra vem som ansvarar för respektive moment. Dels måste ansvaret mellan kommunerna och upphandlingskontoret fastställas, men även ansvaret mellan de sex kommunerna i Inköpssamverkan.

Ansvarsfördelningen mellan kommunerna och upphandlingskontoret fastställs nedan för samtliga upphandlingar, med hänsyn till om upphandlingen är gemensam eller specifik.

Ansvaret mellan kommunerna kan inte fastställas generellt för samtliga upphandlingar. Vem/vilka av kommunerna som är ansvarig ska därför fastställas i den gemensamma upphandlingsplanen. I vissa upphandlingar kan det räcka att en av kommunerna är ansvarig. I andra, mer omfattande upphandlingar, kan samtliga sex kommuner vara ansvariga. Fördelningen av ansvaret mellan kommunerna bör göras utifrån kommunstorlek men i vissa fall beroende på t ex tillgång till viss kompetens.

Även om en aktör har ansvaret så ska övriga aktörer ha en stödjande funktion för vissa moment. En stödjande funktion kan för upphandlingskontorets del vara att bistå med metodstöd, mallar och upphandlingsteknisk kompetens. En stödjande funktion kan för kommunerna innebära att godkänna underlag och sprida information i sin organisation.

För Inköpssamverkan gäller följande ansvarsfördelning mellan kommunerna och upphandlingskontoret:

Ansvarsfördelning	**Gemensam upphandling**		**Specifik upphandling**	
	Upphandlings-kontoret	Kommunen	Upphandlings-kontoret	Kommunen
Bevaka avtalstid i befintliga avtal och initiera ny upphandling inom avtalsområdet	Ansvarig	-	-	Ansvarig
Initiera ny upphandling där befintligt avtal saknas genom att lämna underlag till den gemensamma upphandlingsplanen	-	Ansvarig	-	Ansvarig
Inför varje ny upphandling kontrollera om kommunens bolag vill delta i upphandlingen	-	Ansvarig	-	Ansvarig
Besluta om att upphandlingen ska genomföras genom egen upphandling eller via inköpscentral	Ansvarig	Stödjande	-	-
Upprätta tidplan för upphandlingen	Ansvarig	Stödjande	Stödjande	Ansvarig
Sammanställa upphandlingens omfattning (ekonomiskt och organisatoriskt)	Ansvarig	Stödjande	-	Ansvarig
Bestämma upphandlingsform	Ansvarig	Stödjande	Stödjande	Ansvarig
Genomföra direktupphandling	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Bjuda in till referensgruppsmöten	Ansvarig	Stödjande	-	Ansvarig

Formulera krav på anbudsgivaren, även hållbarhetskrav	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Formulera krav på varan/tjänsten, även hållbarhetskrav	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Formulera avtalsvillkor	Ansvarig	Stödjande	Stödjande	Ansvarig
Fastställa tilldelningskriterier och deras betydelse	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Sammanställa förfrågningsunderlag	Ansvarig	-	Ansvarig	-
Godkänna förfrågningsunderlag	-	Ansvarig	-	Ansvarig
Annonsera i allmänt tillgänglig databas samt TED	Ansvarig	-	Ansvarig	-
Besvara frågor under anbudstiden	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Sammanställa och publicera frågor och svar under anbudstiden	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig	Stödjande
Öppna anbud	Ansvarig	-	Ansvarig	-
Kvalificera anbudsgivare	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Kontroll med Skatteverket och vid behov kreditupplysningsföretag	Ansvarig	-	Ansvarig	-
Utvärdera anbud	Stödjande	Ansvarig	Stödjande	Ansvarig
Besluta om antagande av leverantör	-	Ansvarig	-	Ansvarig
Skicka meddelande om tilldelning	Ansvarig	-	Ansvarig	-
Teckna avtal	Ansvarig	-	-	Ansvarig
Arkivera enligt riktlinjer för arkivering	Ansvarig	-	-	Ansvarig
Publicera avtalet i kommunens avtalsdatabas	Ansvarig	-	Ansvarig	-
Avropa från tecknade avtal	-	Ansvarig	-	Ansvarig
Följa upp att leverans sker enligt avtal	-	Ansvarig	-	Ansvarig
Hantera omfattande leveransavvikelser	Ansvarig	Stödjande	Stödjande	Ansvarig
Hantera förändringar i avtalet	Ansvarig	Stödjande	Stödjande	Ansvarig
Bevaka förlängningsmöjligheter	Ansvarig	-	-	Ansvarig

Riktlinjer för arkivering

När en upphandling har avslutats skall arkivlagen iakttas (1990:782). Handlingar i ett upphandlingsärende ska förvaras på ett betryggande sätt.

Arkivering av upphandlingsdokument

Ansvarig för arkivering vid genomförande av upphandling enligt LOU/LUF framgår av Upphandlingspolicy – Riktlinjer Ansvarsfördelning. Ansvarig för arkivering av direktupphandlingar och specifika upphandlingar är den kommun/förvaltning som har genomfört upphandlingen. Upphandlingar där Upphandlingskontoret är ansvariga bevaras hos Inköpssamverkan.

Handlingar som ska bevaras

Handlingar som ska bevaras efter genomförd upphandling:

- Förfrågningsunderlag, anbudsinbjudan
- Annons till upphandlingsdatabaser (Allmän tillgänglig databas, TED)
- Anbudsöppningsprotokoll
- Anbud- offerter antagna
- Förfrågningar och svar samt andra meddelanden till och från anbudsgivarna underanbudstiden.
- Protokoll från förhandlingar med anbudsgivare
- Beslutsunderlag
- Beslut (Delegationsprotokoll)
- Kvalificering och utvärdering
- Annons efter avslutad upphandling (Efterannonsering TED)
- Avtal, kontrakt, beställning
- Tillägg till avtal

Vid arkivering kan upprättad checklista användas.
Övriga handlingar i upphandlingen gallras efter arkiverande kommuns dokumenthanteringsplan för arkivering av upphandlingsdokument.

Sekretess

I arkivet kan finnas handlingar som skyddas av Offentlighets och sekretesslagen 19kap 3§ och 31kap 16§§. Sekretessprövning genomförs av den kommun som arkiverat handlingarna.