

Tjänsteutlåtande

Kommunstyrelsens kontor/
Tillväxt- och marknadsenheten

Fredrik Strand

Datum 2014-01-28

Dnr KS 2014/42-050

Till Kommunstyrelsens arbetsutskott

Antagande av tillämpningsanvisningar för upphandling

Sammanfattning

Kommunstyrelsens arbetsutskott antar tillämpningsanvisningar för upphandling i Österåkers kommun, se bilaga 1.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut

1. De nya tillämpningsanvisningarna för upphandling börjar gälla direkt efter antagande i Kommunstyrelsen arbetsutskott.

Bakgrund

Nya tillämpningsanvisningar för upphandling i Österåkers kommun har tagits fram med syfte att förenkla och förtydliga arbetsprocesserna kring upphandling av produkter, tjänster och entreprenader i Österåkers kommun. Tidigare har verksamheterna inte tillåtits att själva genomföra direktupphandlingar, oavsett värde, vilket föreslås tillåtas enligt de nya tillämpningsanvisningarna. Det finns ett behov av att effektivisera processen kring direktupphandlingar där värdet är under 20 000 SEK, genom att låta verksamheterna ansvara för de upphandlingarna själva så tillgodoses det behovet.

Förvaltningens slutsatser

Utifrån vad som har redovisats ovan föreslår förvaltningen att bifogade tillämpningsanvisningar för upphandling antas i Kommunstyrelsens arbetsutskott.



Jan-Olof Friman
Kommundirektör



Sören Karlsson
Tf. Tillväxt- och marknadschef

Expedieras

- Kommundirektören
- Akt

Österåkers kommun
Kommunstyrelseförvaltningen

Adressat Kommunstyrelsen

Fredrik Strand, Caroline Paues, Jens Niska

Datum: 2014-01-27

Ärende/nr:

Tillämpningsanvisningar till policyn för upphandling i Österåkers kommun

Detta är en bilaga till Österåkers kommuns upphandlingspolicy. Tillämpningsanvisningarna beskriver bland annat det aktuella regelverket, hur upphandlingsprocessen går till, vad som gäller vid direktupphandling samt vilka krav som är möjliga att ställa i en upphandling. Tillämpningsanvisningarna revideras vid behov av kommunstyrelsen på förslag av Upphandlingsenheten.

Bilagor till detta dokument:

Bilaga 1 - Upphandlingsprocessen

1. AKTUELLT REGELVERK

Den offentliga upphandlingen berör ett omfattande regelverk. Förutom internt beslutade policys och riktlinjer så berörs svensk lag inom bland annat följande områden:

- Lag om Offentlig Upphandling, LOU
- Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF
- Lag om Valfrihetssystem, LOV
- Offentlighet och sekretesslagen, OSL
- Avtalslagen
- Förvaltningslagen, FL
- Konkurrenslagen
- Medbestämmandelagen, MBL

1.1. De upphandlingsmässiga principerna

Lagen om offentlig upphandling vilar på fem grundläggande principer. Dessa är likabehandlingsprincipen, transparensprincipen, icke diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipensamt principen om ömsesidigt erkännande. Dessa principer framgår av 1 kap. 9§ LOU. Oavsett belopp ska kommunens upphandlingar alltid genomföras på ett sådant sätt att kommunens agerande inte strider mot någon av principerna, vilket bland annat innebär att:

- Befintlig konkurrens utnyttjas

- Anbudstiden är skäligt lång
- Upphandling sker med helhetssyn och utifrån ett totalkostnadsperspektiv
- Ställda krav på leverantörer är proportionerliga och transparenta
- Ställda krav på varor och tjänster är rimliga och behovsstyrda
- Relevanta miljökrav, sociala och etiska krav alltid beaktats
- Bedöma om möjlighet till inköpssamordning föreligger
- Vara objektiv och behandla alla leverantörer likvärdigt
- Ha en öppen och förtroendeskapande dialog med alla leverantörer
- Den absoluta anbudssekretessen iakttas
- Följa upp hur leverantörer uppfyller ingångna avtal
- Ha hög personlig integritet så att kommunens objektivitet och trovärdighet aldrig kan ifrågasättas

1.2. Ansvarsfördelning gällande upphandling

För de upphandlingar som inte är kommunövergripande har varje förvaltning ett eget ansvar. Ansvarsfördelningen innebär följande:

- Alla upphandlingar ska ha en beställare. Beställaren är den förvaltningschef/enhetschef (se Delegationsordning) vars förvaltning/enhet kommer att avropa mest från kommande avtal, alternativt den förvaltning/enhet som vanligtvis ansvarar för de tjänster/produkter som upphandlas.
Ex.: IT-enhetens chef ska vara beställare för avtal avseende datorer, trots att IT-enheten inte är den enhet som avropas flest datorer.
För kommunövergripande avtal som inte går att tilldela en beställare enligt ovan så ska kommunstyrelseförvaltningen agera beställare.
- Förvaltningen ansvarar för att starta upp upphandlingen samt arbeta fram en kravspecifikation för det som ska upphandlas.
- Förvaltningen ansvarar för att nämnden tillfrågas om upphandlingen är av principiell karaktär.
- Upphandlingsenheten ansvarar för att ta fram de kommersiella villkoren samt att upphandlingsformalia följs.
- Upphandlingsenheten ansvarar för utvärdering av inkomna anbud.
Förvaltningen deltar vid utvärderingen. Upphandlingsenheten ansvarar för att ett korrekt tilldelningsbeslut undertecknas av beställaren och skickas ut.
- Upphandlingsenheten ansvarar för att arkivera upphandlingen och för att avtal läggs in i avtalsdatabasen.

Upphandling ska alltid genomföras i nära samarbete och i dialog mellan förvaltningen och handläggaren på upphandlingsenheten. Grundprincipen är att verksamheten svarar för kraven på varan/tjänsten och upphandlingsenheten ansvarar för upphandlingsprocessen och den affärsmässiga delen. Handläggaren på upphandlingsenheten leder upphandlingsarbetet och samordnar alla externa kontakter under hela upphandlingsprocessen. Upphandlingsenheten ansvarar för att

ta fram tillämpningsföreskrifter för de ramavtal där förnyad konkurrensutsättning utnyttjas.

2. RAMAVTAL OCH UPPFÖLJNING

Inköp ska ske via kommunens tecknade ramavtal. Ramavtal finns tecknade för standardvaror/förbrukningsvaror och vanligt förekommande tjänster. Ramavtalen finner man i avtalsdatabasen. De allra flesta ramavtal är utformade på det sättet att kommunen kan beställa den aktuella varan eller tjänsten direkt från leverantören. I vissa fall finns flera leverantörer antagna på ett avtalsområde. I dessa fall ska antingen den rangordning som finns följas eller så ska en förnyad konkurrensutsättning genomföras. Vid en förnyad konkurrens utsättning ska samtliga leverantörer tillfrågas och ges möjligheten att komma in med ett anbud. Förnyade konkurrensutsättningar ska genomföras i enlighet med de tillämpningsföreskrifter för respektive ramavtal som upphandlingsenheten ansvarar för att ta fram.

Ramavtalsleverantörerna är av kommunen upphandlade och uppfyller krav på kvalitet, miljö, sortiment mm. Saknas någon vara eller tjänst i avtalsdatabasen ska kontakt tas med upphandlingsenheten. Eventuella avrop från externa ramavtal ska göras efter samråd med upphandlingsenheten.

Upphandlingsenheten ansvarar för uppföljning av avtalstrohet och uppföljning av frekventa direktupphandlingar, så att nya ramavtal eventuellt kan tecknas och gamla avvecklas. Upphandlingsenheten ansvarar för löpande kontroll av ramavtalsleverantörerna med tanke på sociala avgifter och eventuella skatteskulder. Upphandlingsenheten ansvarar för att verksamheterna ges information om gällande ramavtal samt hur avrop ska ske från dessa ramavtal.

2.1. Samordning

Inför en upphandling ska möjlighet till inköpssamordning med andra förvaltningar, kommuner, kommunala bolag, landsting eller staten beaktas.

3. UPPHANDLINGSPROCESSEN

För mer information om processen för en upphandling: se bilaga 1 – Upphandlingsprocessen.

4. DIREKTUPPHANDLING

4.1. Direktupphandling p.g.a. lågt värde (260 000 kr.)

Med direktupphandling menas att man inforrdar anbud direkt och utan föregående annonsering. Alla köp som görs i kommunen är att betrakta som upphandling. Direktupphandling på grund av lågt värde är inte liktydigt med att man går direkt till enbart en leverantör så att kravet på en normal konkurrenssituation åsidosätts. Direktupphandling ska alltid göras med utnyttjande av befintlig konkurrens, vilket innebär att minst tre leverantörer ska tillfrågas. Direktupphandling kan göras av enstaka varor och tjänster såvida ramavtal saknas. Vid enstaka köp av vara eller tjänst till lågt värde så kan detta direktupphandlas av

respektive verksamhet efter samråd med upphandlingsenheten. Respektive verksamhet ansvarar då själv för handläggning, skattekontroll, diarieföring, arkivering och att genomförande sker i enlighet med kommunens upphandlingspolicy, miljöpolicy, riktlinjer och lagstiftning. Vid bedömning av lågt värde så ska bedömning av hela kommunens sammanlagda inköp av den aktuella varan eller tjänsten under ett år göras. Vid tveksamhet ska alltid en dialog med upphandlingsenheten föras. Vid fleråriga ramavtal och med möjlig förlängnings option ska man vid bedömningen av värdet utgå från hela avtalsperioden inklusive förlängningsoptioner. En upphandling får inte delas upp i mindre delar i syfte att komma under direktupphandlingsgränser eller tröskelvärden.

Direktupphandlingsgräns för kommunens verksamheter:

Vid direktupphandlingar under 20 000 SEK behöver ingen kontakt tas med upphandlingsenheten om inte särskilda skäl föreligger. Vid övriga direktupphandlingar föreligger ett rapporteringsansvar till upphandlingsenheten. Anledningen till detta är för att upphandlingsenheten ska ha möjlighet att identifiera områden som kan upphandlas gemensamt i kommunen.

4.2. Direktupphandling p.g.a. synnerliga skäl

Direktupphandlingar på grund av synnerliga skäl gäller akuta ärenden där en normalkonkurrenssituation inte kan skapas på grund av tidsbrist. Tidsbrist på grund av dålig planering eller annan orsak som kommunen själv kunnat råda över är inte grund för att kunna åberopa synnerliga skäl. Direktupphandling med hänvisning till synnerliga skäl ska ske restriktivt och samråd ska alltid ske med upphandlingsenheten. Beslut fattas av upphandlingsansvarig.

4.3. Dokumentation vid direktupphandling

Enkel dokumentation/formalia ska göras för alla direktupphandlingar som överstiger 20 000 SEK. Denna dokumentation ska innehålla uppgifter om vilka leverantörer som tillfrågats, ev. förfrågningsunderlag, anbud, beslutsskäl och beställning/avtal. Kopia på avtal ska skickas till upphandlingsenheten.

5. LAG OM VALFRIHETSSYSTEM (LOV)

Kommunfullmäktige har beslutat om att införa valfrihetssystem inom de tjänstområden som lagen anger. Respektive nämnd ansvarar för förfrågningsunderlaget och godkännande av leverantören.

Upphandlingsenheten ansvarar för annonsering, tar emot ansökningar, meddelande om godkännande, avtalsskrivning och uppföljning av leverantörer.

Österåkers kommun har infört LOV när det gäller:

- Särskilt boende
- Hemtjänst, ledsagning och avlösning
- Daglig verksamhet
- Familjerådgivning
- Sysselsättning för personer med psykiska funktionshinder

6. MUTOR OCH BESTICKNING

Se policy för Österåkers kommun avseende mutor och jäv, ÖFS 2013:32.

Bilaga 1 - UPPHANDLINGSPROCESSEN

En upphandling är en noga reglerad process. En lyckad upphandling kräver noggranna förberedelser och kunskap om lagar och regler både av den upphandlande myndigheten och av anbudslämnaren. Det är viktigt att följa de olika stegen i processen i rätt ordning så att man inte missar någon viktig del och därmed riskerar att agera i strid med de grundläggande principerna. En upphandling består av följande steg:

- Planering
- Framtagande av förfrågningsunderlag
- Annonsering
- Utvärdering
- Tilldelningsbeslut
- Avtalstecknande
- Uppföljning och Utveckling

En upphandling tar i genomsnitt 3-6 månader att genomföra beroende på storlek.

Planering

Upphandlingar initieras när ett behov konstaterats. Många upphandlingar gäller en redan tidigare upphandlad vara eller tjänst. Upphandlingsarbetet påbörjas i god tid innan det tidigare avtalet löper ut. En komplicerad upphandling kan ta drygt ett år att planera och genomföra, men många mindre upphandlingar kan genomföras betydligt snabbare. Under planeringsfasen ska behovet identifieras och den aktuella marknaden analyseras.

Förfrågningsunderlag

Vid en upphandling i konkurrens skriver kommunen ned vilka behov som ska tillfredsställas och utifrån dessa behov, vilka varor eller tjänster som efterfrågas. Kravspecifikationen, som är en del av förfrågningsunderlaget, ska utgå från kommunens mål med upphandlingen. Förfrågningsunderlaget styr upphandlingen, vilket gör det viktigt att underlaget är ordentligt genomarbetat. Det begränsade utrymme till förhandling som finns vid de flesta typer av upphandlingar innebär att det ställs mycket höga krav på att förfrågningsunderlaget är tydligt, förutsebart och att det är tillräckligt omfattande. I förfrågningsunderlaget anges vad leverantörerna ska lämna anbud på och vilka krav kommunen har på vad anbudsgivaren ska respektive bör uppfylla. Skyldigheten att förhandla förfrågningsunderlaget med de fackliga organisationerna i enlighet med MBL 11§ ska beaktas.

Krav och utvärderingskriterier

Skall-krav betyder att kravet är obligatoriskt. Bör-krav betyder att det är en fördel om leverantören har detta med i anbudet men det är inget absolut måste. Utvärderingen av anbuderna sker utifrån de i kravspecifikationen angivna utvärderingskriterierna. I lagen om offentlig upphandling (LOU) anges ett antal olika upphandlingsformer beroende på vad som upphandlas och upphandlingens värde. Det förfarande som beskrivs i dessa tillämpningsanvisningar gäller generellt för alla upphandlingar.

Inomkommunen utarbetas förfrågningsunderlagen i regel i projektgrupper där en rad skilda kompetenser ingår. När underlaget är klart påbörjas upphandlingen genom annonsering.

Annonsering

När förfrågningsunderlaget med kravspecifikationen är färdigställt och beslutat, offentliggörs upphandlingen. Österåkers Kommun annonserar alltid sina upphandlingar på den egna hemsidan och på en elektronisk annonseringsplats, www.tendsign.se. Beroende på vilken typ av upphandling som genomförs varierar anbudstiden från ca tre veckor upp till flera månader. Med anbudstid avses tiden från annonsering till dess att anbudena senast ska vara inkomna till kommunen. Ett anbud som inkommit för sent får inte prövas. Anbud tas endast emot elektroniskt i upphandlingsverktyget Tendsign.

Sekretess

Anbudsförteckningen skall undertecknas av dem som genomfört anbudsöppningen. Absolut sekretess råder därefter ända fram till att ett tilldelningsbeslut är fattat. Anbudshandlingar ska förvaras på betryggande sätt och information om antal anbud eller andra uppgifter får inte delges personer utanför den arbetsgrupp som handlägger upphandlingen. En leverantör kan begära sekretess rörande vissa uppgifter i sitt anbud, om leverantören anser att utelämnande av dessa uppgifter skulle innebära skada om dessa uppgifter blev offentliga. Sekretessprövning ska alltid göras innan sådana uppgifter/anbud lämnas ut som offentlig handling. Sekretess kan aldrig garanteras gentemot det företag som har begärt det. Begärd sekretess kan komma att upphävas av en förvaltningsdomstol.

Anbudsutvärdering

Efter anbudsöppningen görs en preliminär utvärdering. De anbud som bedöms kunna bli aktuella för avtal kontrolleras. Kontrollen omfattar kvalificerande krav och om anbudsgivarna fullgjort skyldigheter vad avser t.ex. skatter och avgifter. Detta sker i samarbete med Skatteverket.

Om ett anbud inte är komplett finns det två alternativ; anbudet förkastas eller en komplettering begärs in. Detta val är upp till beställaren att bestämma. Begärs en komplettering så är det viktigt att det inte medför någon särbehandling och därmed snedvridning av konkurrensen. Om alla kvalificeringskrav uppfylls så går anbudet vidare för slutlig utvärdering. Detta sker på det sätt som beskrivits i förfrågningsunderlaget.

Tilldelningsbeslut

När beslutet om val av leverantör är fattat så skickas det ett tilldelningsmeddelande. Detta skickas till samtliga anbudsgivare via e-post. Tilldelningsmeddelandet ska ge tydlig information om resultatet av utvärderingen och vilken leverantör som har antagits. Från det att tilldelningsmeddelandet är skickat gäller normalt en tio dagars avtalsspärr. Under denna tid får inga avtal tecknas. Om en leverantör anser att beslutet är felaktigt har de tio dagar på sig att begära överprövning av beslutet hos förvaltningsrätten. I och med att tilldelningsmeddelande skickas så hävs upphandlingssekretessen. Det betyder att upphandlingens handlingar är offentliga

och den som så begär kan få tadel av dem efter en sekretessprövning. Efter avtalsspärren kan avtal slutas med den antagna leverantören, under förutsättning att ingen har begärt överprövning.

Avtalsskrivande

Avtalstecknandet är i normalfallet tämligen okomplicerat eftersom avtalsutkast i form av kommersiella villkor (alternativt i form av färdigt avtalsutkast) medtagits i förfrågningsunderlaget. Möjligheterna till att i slutfasen av upphandlingen börja förhandla om enskilda avtalsvillkor är därför mycket små.

Uppföljning — utveckling

Under avtalstiden följer beställaren tillsammans med ansvarig upphandlare upp att leverantören lever upp till sina åtaganden enligt avtalet. Synpunkter på befintlig leverantör och avtal samlas in och under denna period samlas också kunskap och statistik inför kommande upphandlingar inom avtalsområdet. Uppföljningen innebär både att de kommersiella delarna följs upp men också att beställaren får det som har handlats upp.

Dokumenthantering

Upphandlingsärenden kräver en speciell typ av dokumenthantering. Det är varje nämnds ansvar att upprätta och tillämpa en uppdaterad dokumenthanteringsplan där handlingar rörande upphandlingsärenden behandlas specifikt.

Under avtalsspärren ska handlingarna i ett upphandlingsärende lämnas ut mycket skyndsamt. Det bör i normalfallet inte dröja längre än maximalt två arbetsdagar tilldess att handlingarna har sekretessprövats och lämnats ut. Ansvarig handläggare på upphandlingsenheten kommer vid begäran om utlämnande av handling prioritera denna arbetsuppgift. Efter att avtal har tecknats ansvarar handläggaren på upphandlingsenheten för att samtliga handlingar tillsänds registrator på respektive ansvarig nämnd för upptecknande i diarium samt arkivering.

GRUNDER FÖR TILLDELNING AV KONTRAKT

Förutom uppfyllande av de obligatoriska krav som ställs i en upphandling, ska kontrakt tilldelas den eller de anbudsgivare som antingen:

- Erbjuder det lägsta priset
- Erbjuder det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

Lägsta pris

Om det är möjligt att tillräckligt exakt definiera kvalitetskrav såväl som andra krav på varan eller tjänsten så kan anbudspriset ensamt bli utslagsgivande. Denna upphandlingsmodell är transparent och enkel att förstå och innehåller inga ”börkrav” som ska utvärderas. Nackdelen med modellen är att inga kvalitetsaspekter som inte angivits i förfrågningsunderlaget kan beaktas. Modellen lämpar sig bäst vid köp av enklare varor.

Ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

När det inte är möjligt eller lämpligt att följa principen med lägsta pris för kontraktstilldelning kan förutom priset andra utvärderingskriterier anges, börkrav

eller utvärderingskrav. Dessa kan till exempel vara funktion, leveranstid, driftkostnader, miljö m.m. Utvärderingskriterierna ska alltid viktas. Utvärderingsmodellen ska beskrivas i förfrågningsunderlaget på ett så tydligt sätt att en anbudsgivare förstår hur utvärderingen kommer att gå till. Ett anbud som uppfyller de obligatoriska kraven men inte uppfyller något av utvärderingskriterierna/bör-kraven måste alltid vara möjligt att anta. Priset bör inte viktas till nivåer lägre än 50 % såvida det inte finns särskilda skäl.

Upphandlingsformer

Förenklad upphandling och urvalsupphandling är inte styrd av EU-direktiv men av svensk lag (LOU kap. 15) och ska annonseras i allmänt tillgänglig nationell databas. Österåkers kommun annonserar via Tendsign men upphandlingarna kan också hittas på kommunens hemsida.

Även för upphandling av s.k. B-tjänster oavsett belopp (finns närmare beskrivet i LOU/LUF) används förenklat förfarande eller urvalsupphandling eftersom B-tjänster inte är styrda av EU-direktiv. B-tjänster är till exempel juridiska tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. Över tröskelvärdena tillämpas upphandlingsformerna öppen upphandling, selektivupphandling samt konkurrenspräglad dialog. Det finns även möjlighet till förhandlad upphandling men då krävs särskilda skäl.