



MARIESTAD

Tillämpningsanvisningar till Riktlinjer för upphandling och inköp

Mariestad

Antaget av
Kommunstyrelsen
Mariestad 2015-09-14



Tillämpningsanvisningar till Riktlinjer för upphandling och inköp

Dessa tillämpningsanvisningar avser att tydliggöra antagna riktlinjer för upphandling och inköp, samt ge en praktisk vägledning för hur riktlinjerna ska efterföljas.

Tillämpningsanvisningarna har beslutats i kommunfullmäktige, tillsammans med riktlinjer för upphandling och inköp. Förändringar i tillämpningsanvisningarna delegeras till kommunstyrelsen.

Begreppsförklaringar

LOU

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. Denna lagstiftning bygger på gemensamma EU-regler och reglerar de offentliga inköpen. Reglerna ska skapa möjligheter för leverantörer i olika EU-länder att konkurrera på lika villkor i varje enskild upphandling.

LUF

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Denna lagstiftning gäller istället för LOU för myndigheter inom försörjningssektorn, d v s som har energi, gas, vatten, posttjänster, telekommunikation eller järnväg inom sitt verksamhetsområde.

Upphandlande myndigheter

De som omfattas av LOU, såsom statliga och kommunala myndigheter, landsting, kommunala bolag med flera.

Upphandling

Anskaffning, i form av köp, leasing, hyra eller hyrköp, av varor, byggentreprenader eller tjänster. Upphandling är ofta en benämning på offentlig upphandling.

Offentlig upphandling

Den process en upphandlande myndighet genomgår, i syfte att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader. Upphandlingsprocessen omfattar bl.a. behovsanalys, framtagande av förfrågningsunderlag, annonsering, anbudsutvärdering, tilldelning och avtalstecknande.

Inköp

Den process som omfattar avrop/beställning från tecknade avtal.

Beställning/avrop

En begäran om leverans av en vara eller tjänst. Ett avrop är en beställning från ett tecknat avtal där villkoren är fastställda.

Direktupphandling

En upphandling utan krav på annonsering och utan krav på anbud i en viss form. Gränsvärdet för direktupphandling fastställs i lagen.

Otillåten direktupphandling

Ingående av avtal med en leverantör utan föregående annonsering, trots att avtalet rätteligen skulle ha föregåtts av ett annonserat förfarande enligt LOU.

Byggentreprenad

Utförande, och en eventuell projektering, av ett byggnads- eller anläggningsarbete

Affärsmässighet

Att i sina affärer sträva efter ett effektivt utnyttjande av konkurrensen på marknaden och ha ett likvärdigt och icke-diskriminerande förhållningssätt gentemot leverantörer. Krav och bedömningar ska vara knutna till den enskilda upphandlingen och det behov upphandlingen ska fylla.

Ramavtal

Ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt (avrop) under en given tidsperiod.

1. Syfte

Syftet med att ha dokumenterade riktlinjer för kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet är att klargöra vilka lagar, regler och interna riktlinjer som ska styra alla som på något sätt berörs av detta i sin yrkesroll. Riktlinjerna ska ge en grund för en helhetssyn i upphandlings- och inköpsverksamheten som är till nytta för hela Kommunen. Kommunens gemensamma bästa ska alltid ha företräde före enskild enhets intresse. Riktlinjerna syftar även till att se vidare än nyttan inom den egna kommunen genom att sätta upp mål för miljö- och social hänsyn i upphandlings- och inköpsprocessen.

2. Ansvarsfördelning

Nedan redogörs för upphandlings- och inköpsprocessens organisation med dess roller och ansvarsfördelning.

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige fastställer och beslutar om riktlinjer för upphandling och inköp.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen fastställer och beslutar om riktlinjernas tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp samt har det strategiska ansvaret för upphandling och inköp inom Mariestads kommun. Kommunstyrelsens verkställande organ för upphandlingsverksamheten är upphandlingsenheten, med undantag enligt 2.3.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden ansvarar för formaliserad upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader samt tjänster kring dessa.

Sektorchefer

Sektorernas chefer ansvarar för:

- att gällande lagstiftning, samt kommunens policys och riktlinjer, följs
- att inköp sker från upphandlade avtal när sådana finns
- att direktupphandling av enskilda behov inom aktuellt verksamhetsområde genomförs i enlighet gällande regler och riktlinjer
- att informera upphandlingsenheten om sektorspecifika avtal
- att nödvändig inköpskompetens upprätthålls genom att utse inköpsamordnare och, i samråd med denne, utse behöriga beställare och direktupphandlare
- att innan anskaffningsbeslut ha informerat, samrått och förhandlat med berörd fackförening, skyddsombud eller annan, som kan beröras
- att vid upphandling av avtal/ramavtal, om upphandlingsenheten så begär, utse kunniga representanter till referensgrupp som ansvarar för att fastställa produktgenskaper eller funktioner

Budgetansvarig

Budgetansvarig fattar, inom ramen för sin delegation, anskaffningsbeslut men verkställandet av inköp får endast ske av behöriga beställare, direktupphandlare eller av upphandlingsenheten.

Budgetansvarig har ansvar att följa upp och analysera utfallet och att de ekonomiska ramarna hålls enligt budget.

Ekonom

Ekonomen ska:

- vara ett stöd till verksamheten och göra löpande uppföljning kring verksamhetens inköp
- samarbeta med budgetansvarig och ha dialog med inköpssamordnaren för att dels följa upp inköpen samt dels arbeta för att utveckla och förbättra verksamhetens inköp för att den i en högre omfattning ska ske enligt kommunens avtal

Upphandlare

Upphandlaren utför formaliserade upphandlingar (fortsättningsvis benämnt upphandlingar) och tecknar avtal för kommunen av varor, tjänster och entreprenader. För att vara en behörig upphandlare krävs bland annat goda kunskaper i kommunens e-upphandlingsverktyg samt regelbunden utbildning i LOU (Lag om offentlig upphandling) och i vissa fall LUF (Lag om offentlig upphandling i försörjningssektor).

Upphandlingsenheten ansvarar för att:

- kommunens upphandlingar samordnas och verkställs på det för kommunen som helhet mest fördelaktiga sättet
- styra, planera, samordna och utveckla kommunens upphandlingsverksamhet och den organisation som krävs för att genomföra upphandlingar
- bistå med rådgivning i upphandlingsfrågor samt tillhandahålla information om gällande ramavtal
- tillhandahålla en avtalsdatabas där upphandlade avtal ska registreras
- stödja enheterna vid specifika upphandlingar
- erbjuda utbildning och höja kunskapsnivån inom upphandling för berörda i inköpsprocessen

I normala fall ska alla kommunens upphandlingar genomföras av upphandlingsenheten. Undantagna är Tekniska nämndens upphandlingar av bygg- och anläggningsentreprenader samt tjänster kring dessa som upphandlas av egna sektorsupphandlare.

Sektorupphandlare

Sektorupphandlare är en upphandlare som genomför sektorspecifika upphandlingar enligt gällande upphandlingsregler. Sektorupphandlare är ofta projektledare för det som ska upphandlas, t ex en bygg- eller anläggningsentreprenad. För sektorupphandlare krävs goda kunskaper och regelbunden utbildning i LOU/LUF.

E-handelsansvarig

E-handelsansvarig ska:

- förvalta systemet för elektroniska beställningar och hantera de uppgifter som är kopplade till daglig drift och övervakning av E-handeln. I rollen ingår också att hålla i kontakter med dels anslutna leverantörer och dels nya leverantörer där E-handel ska komma att användas.
- arbeta för att utveckla och förbättra kommunens inköp för att i en allt högre omfattning göra inköp enligt ramavtalen.
- kontinuerligt informera och utbilda verksamheter och dess inköpssamordnare/beställare i inköpsprocessen och beställningssystemet.

Inköpssamordnare

För varje sektor ska det finnas minst en inköpssamordnare med ansvar för samordning av sektorns/enhetens inköp. Inköpssamordnarna ska ingå i ett kommunövergripande nätverk med syftet att samordna inköpsbehov mellan de olika sektorerna. Inköpssamordnarens uppgifter är bland annat att:

- vara den person som medarbetare i första hand vänder sig till gällande frågor kring inköpsprocessen
- tillsammans med sektorsschef se till att det finns en fungerande och effektiv beställarorganisation med lämpligt antal behöriga beställare, direktupphandlare och vid behov sektorsupphandlare
- vara en länk mellan upphandlingsenheten och sektorn/enheten gällande upphandlings-/inköpsfrågor
- nätverka med inköpssamordnare för övriga sektorer för att finna samordningsmöjligheter

Behöriga beställare

Endast behöriga beställare har rätt att göra inköp i kommunens namn. För att bli behörig beställare ska man ha genomgått intern utbildning i inköpsfrågor och ha kännedom om kommunens avtal.

Varje sektor ska ha lämpligt antal behöriga beställare med hänsyn till verksamhet, organisation, antal arbetsplatser mm. Behöriga beställares uppgifter är att:

- Hålla sig informerad om kommunens aktuella ramavtal och, i förekommande fall, enhetens egna avtal
- Göra inköp av varor och tjänster enligt fastställda rutiner på gällande avtal med maximalt utnyttjande av e-handelssystemet
- Göra direktupphandlingar utan dokumentationskrav
- Samordna beställningar för att transport- och fakturakostnader till kommunens enheter ska minimieras

- Ansvara för nödvändig leveransuppföljning (t ex kvalitetskontroll mm enligt avtal) och att eventuella avvikelser registreras i beställningssystemet och att det vid upprepade avvikelser rapporteras till avtalsägare.

Direktupphandlare

Direktupphandlare är behörig att genomföra direktupphandlingar av varor, tjänster och entreprenader som inte kan beställas från ramavtal samt kräver dokumentation enligt gällande lagstiftning.

Behöriga ska ha genomgått utbildning i direktupphandling och fått kännedom om interna riktlinjer och gällande lagstiftning.

Direktupphandlaren har även som uppgift att, i förekommande fall, genomföra förnyad konkurrensutsättning på ramavtal som kräver detta.

Avtalsägare

Varje enskilt avtal ska ha en avtalsägare som har det övergripande ansvaret för avtalsförvaltning. Avtalsförvaltning innebär att löpande följa upp avtalet så att det, under hela avtalsperioden, motsvarar de villkor som överenskommits mellan avtalsparterna.

Avtalsägaren är en representant, för en eller flera verksamheter, som har god kännedom om det aktuella produkt- eller tjänsteområdet. I rollen ingår att leda avtalsförvaltningen med hänsyn till alla olika intressenter som har behov inom det aktuella avtalsområdet.

Behovsägare

När anskaffningsbeslut fattats ska behovsägaren, med hjälp av avtalsdatabasen eller inköpssamordnaren, undersöka om behovet kan tillgodoses inom befintliga ramavtal. Om detta är möjligt utförs beställning av behörig beställare. Om det inte finns ett lämpligt ramavtal ska en direktupphandling utföras av direktupphandlare, alternativt en formaliserad upphandling. Valet mellan direktupphandling och formaliserad upphandling styrs av upphandlingens kontraktsvärde. Utförandet av en formaliserad upphandling ska beställas genom upphandlingsenheten.

Behovsägaren ansvarar för att fastställa anskaffningsbehov, produktenskaper/funktioner hos de varor, tjänster och entreprenader för vilka anskaffningsbeslut fattas.

3. Grundförutsättningar

3.1 Regler och riktlinjer

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är det regelverk som främst styr hur vi ska göra våra inköp i kommunen. I enstaka fall är det Lagen om upphandling inom Försörjningssektorn (LUF) som ska tillämpas. Det är dock nästan uteslutande LOU som gäller för kommunens upphandlingar.

Upphandling enligt LOU och LUF görs både för enskilda objekt, och för återkommande behov, där det totala uppskattade värdet överstiger gällande beloppsgränser. Värdet ska beräknas utifrån en tänkt avtalsperiod och för hela myndighetens uppskattade behov.

Både LOU och LUF syftar till att skapa möjligheter för leverantörer att konkurrera på lika villkor i varje enskild upphandling som offentliga myndigheter genomför.

3.1.1 Tröskelvärden och beloppsgränser

Vilka olika delar av regelverket som ska följas i en upphandling styrs av om kontraktsvärdet ligger över eller under ett bestämt tröskelvärde. Det är EU-kommissionen som beslutar om tröskelvärden. Det finns även en lagstadgad beloppsgräns för när en upphandling inte omfattas av regelverket i LOU (eller LUF). En sådan upphandling benämns direktupphandling. I tabellen nedan framgår de tröskelvärden och beloppsgränser som gäller för närvarande.

	<i>LOU</i>	<i>LUF</i>
Tröskelvärde ¹ för varor och tjänster	1,80 mnkr	3,61 mnkr
Tröskelvärde för byggtreprenader	45,2 mnkr	45,2 mnkr
Beloppsgräns för direktupphandling	Max 506 000 kr ²	Max 939 000 kr

3.1.2 Direktupphandling

Enstaka inköp av varor och tjänster, vars värde ligger under beloppsgränsen för direktupphandling (506 000 kr) och inte finns inom tecknade ramavtal, genomförs som så kallade direktupphandlingar. Dessa styrs inte av LOU (eller LUF) men ska genomföras affärsmässigt och i konkurrens. Detta innebär till exempel att fler än en leverantör tillfrågas och att det finns ett motiverat beslut bakom vilken leverantör som anlitas.

¹ Angivna tröskelvärden är ungefärliga och gäller från 2014

² Värdet motsvarar 28 % av EU-kommissionens beslutade tröskelvärden. Vid beräkning av kontraktsvärde ska hela kommunens inköp/upphandlingar av samma slag eller från samma leverantör under räkenskapsåret beaktas.

Vid beräkningen av inköpsvärdet ska kommunen beakta direktupphandlingar av samma slag under ett räkenskapsår. Beräkningen ska göras utifrån hela kommunens behov, inte bara för den enskilda enheten.

Om det finns ett avtal för det aktuella varu-/tjänsteområdet ska avrop ske från avtalet, oavsett värde. För återkommande köp inom ett varu- eller tjänsteområde bör det finnas ett avtal. Kontakta upphandlingsfunktionen om ett sådant behov finns och som inte täcks in av ett befintligt avtal.

Direktupphandlingarna genomförs av den enhet som står inför anskaffningsbehovet, vid behov i samråd med upphandlingsfunktionen. Den som genomför direktupphandlingen ska ha kunskap om vilka regler och riktlinjer som gäller.

När det totala uppskattade värdet överstiger gällande beloppsgräns för direktupphandling ska upphandlingen genomföras av kommunens centrala upphandlingsfunktion och ske i enlighet med LOU. Dessa upphandlingar kan resultera i en enstaka beställning eller i ett avtal för avrop under en avgränsad tidsperiod.

Krav på riktlinjer och dokumentation

Angivna maxgränser för direktupphandling gäller från och med den 1 juli 2014 då det kom en ny lagstiftning för direktupphandling. Då kom även krav på att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling, samt krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor

Mariestads kommun har beslutat om följande interna riktlinjer och beloppsgränser för direktupphandling:

Beloppsgränser	Utförs av	Dokumentation
0 – 100 000 kr	Utsedda personer inom respektive sektor. Upphandlingsfunktionen kan kontaktas för rådgivning.	Direktupphandlingen bör dokumenteras och vid behov annonseras. Konkurrens bör utnyttjas där så är lämpligt. Skriftlig beställning/avtal bör tillämpas.
100 000 – 506 000 kr (resp. 939 000 kr för LUF)	Utsedda personer inom respektive sektor. Upphandlingsfunktionen kan kontaktas för rådgivning.	Direktupphandlingen ska dokumenteras och bör annonseras, eller på annat sätt konkurrensutsättas. Skriftlig beställning/avtal ska tillämpas.

Följande uppgifter ska minst framgå av den dokumentation som lagen kräver vid direktupphandlingar över 100 000 kr:

1. Den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer samt ansvarig handläggare.
2. Föremålet – rubrik och kort beskrivning av vad som ska köpas.
3. Hur konkurrensen togs tillvara, d.v.s. om direktupphandlingen annonserades eller på vilket annat sätt som marknaden fick kännedom om vårt behov.
4. Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnat anbud.
5. Vilken leverantör (inkl. organisationsnummer) som tilldelades kontraktet.
6. Det viktigaste skälet för tilldelningen – varför valdes just den leverantören.
7. Avtalets/beställningens totala (uppskattade) värde.
8. Tidpunkt eller avtalstid för kontraktets genomförande.

3.1.3 Otillåten direktupphandling

Inköp/beställning som genomförs utan att följa LOU trots att något undantag från detta inte finns i lagen, betraktas som otillåten direktupphandling.

Exempel på otillåten direktupphandling:

- Inköpsvärdet överstiger beloppsgränsen för direktupphandling
- Ett återkommande behov där varje inköp görs som en direktupphandling istället för att upphandla utifrån det samlade behovet under en tidsperiod
- Avtalsförlängningar som ligger utanför den tidsram som är avtalad
- Beställningar av varor och uppdrag från ramavtalsleverantörer som egentligen ligger utanför den omfattning, eller det område, som är avtalat.

En otillåten direktupphandling kan leda till ”böter” i form av en marknadsskadeavgift och/eller att en beställning eller ett avtal ogiltigförklaras.

3.2 Effektivitet och kompetens

Mariestads kommun tillämpar en helt elektronisk anbudsprocess, vilket innebär att all distribution och kommunikation under upphandlingsprocessen sker elektroniskt. Detta ger en effektiv process och säkerställer även kvaliteten.

Organisationen ska ha tillräcklig kompetens för att genomföra upphandlingar och inköp på rätt sätt. Detta innebär, till exempel, att upphandlingsfunktionen ska hålla sig uppdaterad gällande förändringar i lagstiftningen och upprätthålla en allmän omvärldsanalys för upphandlingsområdet. Inköpsorganisationens kompetensansvar är fokuserat på att hålla sig uppdaterad avseende gällande avtal och interna riktlinjer.

3.3 Avtal

Ramavtalsupphandlingar görs för att täcka de största behoven av varor och tjänster i syfte att säkerställa villkor och priser för de varor och tjänster som är

mest frekvent köpta från kommunens enheter. Tecknade ramavtal är bindande. Att hitta motsvarande produkt/tjänst billigare från annan leverantör är inte grund för avsteg. Ramavtal bygger på volymer. Köp från annan leverantör urholkar avtalen och ger sämre villkor i kommande upphandlingar. Att inte använda ramavtalen för de varor/tjänster avtalet omfattar ses som ett avtalsbrott.

Inköpsmönstret och behovet kan ändras under en avtalsperiod. I sådana fall är det viktigt att beställaren kontaktar upphandlingsenheten för att se över det berörda avtalet och inte direkt vänder sig till annan leverantör.

3.4 Samverkan

Upphandlingar genomförs för att täcka ett inköpsbehov hos en eller flera enheter. Upphandlingsfunktionens uppgift är att styra och genomföra upphandlingen utifrån gällande regler och riktlinjer. Det är dock alltid den berörda enheten som står för sakkompetensen kring den vara eller tjänst som ska upphandlas. Samverkan mellan berörd enhet och upphandlingsfunktionen är viktig för att upphandlingen ska ge ett bra resultat.

3.5 Konkurrens

Kommunen jobbar aktivt med att anpassa upphandlingarna på ett sådant sätt att såväl större som mindre företag har möjlighet att lämna anbud. Det är dock viktigt att upphandlingarna motsvarar det tänkta syftet. En uppdelning av en upphandling i mindre delar, för att ge fler leverantörer möjlighet att lämna anbud, kan till exempel innebära att det blir fler leverantörer och leveranstillfällen under avtalsperioden. Detta måste då ställas mot enheternas möjlighet att hantera detta samt den negativa miljöpåverkan detta kan ge.

3.6 Samordning

Det finns ett etablerat nätverk för upphandlingssamarbete mellan kommunerna i närområdet. Inom nätverket gör kommunerna samordnade upphandlingar för produkt- och tjänsteområdet där detta bedöms fördelaktigt. Samtidigt måste det ske en bedömning av samordningen så att inte upphandlingarna blir för omfattande.

4. Affärsmässighet och affärsetik

Upphandling ska ske i konkurrens samt präglas av affärsmässighet och objektivitet på det sätt som föreskrivs i lagen om offentlig upphandling. Nedanstående punkter är viktiga för ett affärsmässigt förhållningssätt i de upphandlingar och inköp som genomförs:

- Kommunen upphandlar alltid varu- och tjänsteområden, inte specifika leverantörer.
- Alla leverantörer ska ges samma underlag och information om upphandlingarna. Detta säkras genom en helt elektronisk

upphandlingsprocess där all information hämtas av leverantörerna från samma källa.

- Nivån på de krav som ställs ska stå i relation till det behov enheten har. Krav får inte utformas i syfte att ge fördel åt en leverantör.
- Upphandlingarna ska göras kända på marknaden. Kommunen annonserar sina upphandlingar på opic.com som är en elektronisk annonsdatabas som är kostnadsfri för leverantörerna. Annonserna speglas även på kommunens hemsida.
- Det är informationen i förfrågningsunderlaget som kommunen, och leverantörerna, har att förhålla sig till under hela processen. Inga andra aspekter ska vägas in i prövning av anbud och anbudsgivare.
- All personal som handlägger upphandling ska vara väl förtrogen med de lagar och förordningar som gäller.
- Affärsetik innefattar både affärsmässighet och att inte ta ovidkommande hänsyn, men även i övrigt ett etiskt agerande. Detta innebär t ex att:
- Personal som deltar i upphandlingsprocessen inte har personliga engagemang eller intressen i leverantörsföretag (jäv) som riskerar att stå i konflikt med kommunens intressen.
- Egna rese- och logikostnader vid besök hos, eller vid resor tillsammans med, leverantörer alltid ska betalas av kommunen.
- Inga former av gåvor och tjänster från befintliga eller potentiella leverantörer ska förekomma.

5. Sociala krav

Kommunfullmäktige har beslutat att det vid upphandling ska ställas krav på att varor ska vara producerade enligt etiskt försvarbara former.

Sociala och etiska krav ställs i upphandlingen som särskilda kontraktsvillkor, vilket innebär att kraven inte prövas vid upphandlingens anbudsutvärdering utan utformas som ett villkor som ska uppfyllas under avtalsperioden. De krav och villkor som ställs i en upphandling ska kunna kontrolleras. Kommunen kan för detta ändamål avropa inspektionstjänster från ett ramavtal som avser uppföljandekontroll av etiska och sociala krav”.

6. Miljökrav

I upphandlingarna ställs miljökrav med utgångspunkt från miljöbalkens kapitel 2 om hänsynsregler. Hänsynsreglerna är grundläggande och gäller för alla som bedriver verksamhet, både företag, kommuner och privatpersoner. Den som bedriver verksamhet är skyldig att alltid kunna visa att denna följer miljöbalkens regler. Verksamhetsutövaren är skyldig att införskaffa nödvändig kunskap, och iaktta den försiktighet som krävs, för att hindra och/eller motverka skada på

människors hälsa och miljön. Reglerna omfattar även skyldighet att hushålla med råvaror och energi och att välja de produkter som orsakar minst miljöpåverkan.

Miljökraven ska vara anpassade för den vara eller tjänst som upphandlas. Miljöstyrningsrådet, (MSR) har miljökriterier som är anpassade så att de inte strider mot LOU och finns att hämta hem via deras kriteriebibliotek. Dessa kriterier ska minst tillämpas på den basnivå som redovisas av MSR.

Kommunens antagna styrdokument som innehåller miljökrav ska alltid beaktas vid upphandling under förutsättning att de inte strider mot lagen om offentlig upphandling.

Miljökrav som finns i olika beslutade styrdokument i kommunen, och som ska beaktas i samband med upphandling och inköp, ska sammanställas i Miljöhandboken som återfinns på intranätet.