

2012-06-19 Ks 225/2012
2014-06-30 (Reviderad)



Riktlinjer för hållbar upphandling

P R O G R A M
P O L I C Y
R I K T L I N J E
H A N D L I N G S P L A N







ÖREBRO



Innehållsförteckning

1. Riktlinjernas syfte	3
2. Upphandling och inköp	3
Upphandlingsformer	3
3. Roller och ansvar	4
Kommunstyrelsen	4
Program- och driftsnämnd	5
Inköpssamverkan i Örebro län	5
4. Strategiska överväganden	5
Sociala hänsyn och social ekonomi	5
Etiska hänsyn och ickediskriminering	7
Miljöhänsyn	8
Hänsyn till livscykelkostnad	8
5. Uppföljning	9

Beslutad av kommunstyrelsen, den 19 juni 2012, §141.

-  PROGRAM/PLANER uttrycker värdegrund och önskvärd utveckling av verksamheten inom Örebro kommun.
-  POLICY uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt för arbetet i Örebro kommun.
-  RIKTLINJE säkerställer ett riktigt agerande och en god kvalitet vid handläggning och utförande i Örebro kommun.
-  HANDLINGSPLAN anger strategier och konkreta åtgärder för att nå den politiska viljeinriktningen och fastställda mål på olika nivåer i organisationen.



1. Riktlinjernas syfte

Riktlinjerna ska utifrån gällande upphandlingspolicy säkerställa ett korrekt agerande och en god kvalitet vid upphandling och inköp i Örebro kommun.

2. Upphandling och inköp

Vid kommunens upphandlingar ska perspektiven ekonomisk, social och miljömässig hänsyn beaktas. Upphandling ska svara mot verksamhetens behov och produkter (varor och tjänster samt entreprenader) som upphandlas ska också ha rätt funktion, rätt kvalitet, på rätt plats, i rätt tid och med hög säkerhet. Upphandling ska planeras i god tid och genomföras i nära samverkan mellan upphandlingsenheten och sakkunniga företrädare för de verksamheter som upphandlingen genomförs för. Upphandling ska ske med de konkurrensmöjligheter som finns. De krav som ställs ska vara tydliga, transparenta, proportionella, förutsägbara och ickediskriminerande.

Upphandlingsformer

RAMAVTAL är en typ av avtal som upphandlas i syfte att kunna köpa en viss typ av vara eller tjänst under avtalstiden t.ex. kontorsmaterial, kläder, livsmedel, vård av unga eller företagshälsovårdstjänster utan att genomföra en upphandling inför varje köp. Efterhand som behoven uppstår i organisationen, kan successiva avrop göras. Ramavtal är särskilt lämpliga när det är svårt att på förhand ange exakt hur stora behov man kommer att ha och inte vill förbinda sig att avropa fastställda volymer.

Ramavtal kan slutas med flera leverantörer i en avropsordning om det område som ramavtalet avser inte kan tillgodoses av endast en leverantör. Det är då viktigt att avrop sker i enlighet med de förutsättningar som anges i avtalet. Ska ett avrop göras är det därför nödvändigt att man har kännedom om villkoren i avtalet som ska användas innan man gör sin beställning. Vid avrop från ramavtal som slutits med villkor om förnyad konkurrensutsättning ska inköparen uppdra åt upphandlingsenheten att göra den förnyade konkurrensutsättningen.

OBJEKTSUPPHANDLING innebär att man genom annonserat upphandlingsförfarande gör en upphandling av varor, tjänster eller entreprenader inför varje anskaffningstillfälle. Denna upphandlingsmetod är lämplig för verksamhetsspecifika behov när kostnaden beräknas överstiga lågt värde t.ex. en biografprojektor, pensionsadministration, friskvårdskuponger eller uppförandet av en förskola.

DIREKTUPPHANDLING innebär att inköp sker utan särskild form. Jämförelse av olika produkter och leverantörer ska ändå göras t.ex. genom offertförfrågan till möjliga leverantörer. Direktupphandling får bara användas när varan eller tjänsten som ska inhandlas är så sällan förekommande att den samlade inköpssumman för hela kommunen under ett år understiger det för tillfället gällande tröskelvärdet, s.k. lågt värde.



Från den 1 juli 2014 höjs gränsen för direktupphandling enligt LOU till högst 28 procent av det tröskelvärde som för närvarande uppgår till 1 806 427 kronor dvs. högst **505 800 kronor**. Direktupphandling enligt LUF är motsvarande värde högst 26 procent av det tröskelvärde som uppgår till 3 612 854 kronor, dvs. högst **939 342 kronor**.

Lagen medför en dokumentationsplikt som gäller om upphandlingens värde överstiger **100 000 kronor**. I dokumentationsplikten ska ingå föremålet för upphandlingen, hur konkurrensen tagits tillvara, vilka leverantörer som tillfrågats och hur många som lämnade anbud, vilken leverantör som tilldelats kontraktet, det viktigaste skälet till tilldelningen, avtalets uppskattade värde samt tidpunkten för kontraktets genomförande. Förvaltningarna är därför skyldiga att kontakta upphandlingsenheten inför varje direktupphandling där summan beräknas överstiga 100 000 kronor.

Inköp får inte delas upp i syfte att komma under beloppsgränsen för direktupphandling. Direktupphandling får inte heller användas som en ordinarie upphandlingsform utan skall ses som ett komplement. En otillåten direktupphandling kan leda till att kommunen får betala upphandlingsskadeavgift och ingångna avtal kan ogiltigförklaras av domstol.

3. Roller och ansvar

Inköpsprocessen i Örebro kommun utgår från en tydlig struktur som ska fungera likt en röd tråd uppåt och ner i organisationen. Inköp ska göras för att verksamhet ska kunna bedrivas i enlighet med politiskt beslutade mål och ramar. När verksamheten har behov som inte omfattas av ingångna avtal ska behovet förmedlas till upphandlingsenheten som kan fatta beslut om upphandling. Upphandlingschefen har en av kommunfullmäktige långtgående delegation att teckna avtal för kommunen.

I kommunen drivs ett arbete med syfte att stärka, förtydliga och förenkla organisationen för inköp. En del i detta är att införa inköpsamordnare i förvaltningarna som har till uppgift att bistå förvaltningschefen i analys och fastställande av en effektiv inköpsstruktur att känna till och informera om kommunens avtal inom sin organisation. Inköpsamordnare kan även utbilda inköpare i kommunens e-handelssystem; anskaffningsportalen som utökas med fler leverantörer av varor och tjänster.

Av delegationsordning eller annat beslut i nämnd ska framgå vem som har rätt att besluta om och göra inköp. Alla beställningar av tjänster och entreprenader måste vara specificerade och diarieföras. Vid köp ”över disk” ska rekvisition utskrivna från ekonomisystemet (Raindance) användas. Legitimation ska uppvisas.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens ramavtalsupphandling av varor och tjänster. All ramavtalsupphandling och beslut om ramavtal samt samordnade eller enskilda objektsavtal, fattas av upphandlingschefen på delegation från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har dock alltid ansvar inför fullmäktige för att ärendet/ärendena blir avgjorda utan oskäligen dröjsmål och på ett enhetligt sätt. Kommunstyrelsen är således ansvarig för att följa upp att mottagaren av



delegationen har utövat beslutanderätten på ett riktigt sätt. Det är därför viktigt att tänka på återrapportering till kommunstyrelsen. Återrapportering sker genom anmälan till kommunstyrelsens sekreterare.

För att kommunen ska kunna genomföra upphandlingar på ett professionellt vis tillhandahåller upphandlingsenheten kompetens och verktyg. Enheten stöder förvaltningarna vid specifika upphandlingar.

Program- och driftsnämnd

Nämnderna har varje år möjligheten att med utgångspunkt från policy och riktlinjer lyfta in nämndens ambition gällande upphandling i sin verksamhetsplan med budget. Nämnderna beslutar då också om vilken uppföljning som ska ske.

Respektive nämnd ansvarar för objektsupphandlingar av varor, tjänster och entreprenader som är unika för nämndens verksamhetsområde. Vid objektsupphandlingar ska obligatoriskt samråd ske med kommunledningskontorets upphandlingsenhet, med undantag för tekniska förvaltningen. Varje nämnd ansvarar för eventuell direktupphandling inom sitt verksamhetsområde. Väljer nämnden att delegera beslut om upphandling ska dessa beslut återrapporteras till nämnden.

Inköpssamverkan i Örebro län

Örebro kommun genomför samordnade upphandlingar åt länets kommuner, kommunala bolag och andra upphandlande myndigheter ska ske där det är fördelaktigt inom ramen för samverkansavtalet mellan Örebro kommun och Regionförbundet Örebro län.

4. Strategiska överväganden

För att främja hållbarhetsperspektiv vid upphandling och inköp ska ekonomiska, sociala och ekologiska hänsyn vara ledande och kopplas till kommunens mål som formulerats i övergripande strategier och budget, miljöprogram, klimatplan och andra styrande dokument. Vidare ska livscykelperspektivet vara grundläggande vid beräkning av kostnadseffektivitet. Vid upphandlingar där inneboende konflikter mellan olika hållbarhetsaspekter finns, ska dessa synliggöras och bedömas.

Sociala hänsyn och social ekonomi

Att upphandla med sociala hänsyn innebär att man vid framtagande av förfrågningsunderlag utformar utvärderingskriterier och särskilda avtalsvillkor/utförarvillkor så att utförandet av det upphandlade tjänsterna verkar i riktning mot vissa sociala mål (ökad sysselsättning, minskat utanförskap m.m.). Detta kan också underlätta för den sociala ekonomin¹, som generellt har mindre kunskaper och resurser, att lämna anbud och hävda sig i anbudsutvärderingen.

¹ "Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhälliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatorisk fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft." (Regeringens arbetsgrupp för den sociala ekonomin "Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt", september 1999.)



Exempel på faktorer som kan tillmätas betydelse:

- Personal- och brukarinflytande värderas och kan ge anbudet mervärde. Det kan gälla tjänster inom rehabilitering eller utbildning, där brukaren ska kunna påverka och ta ansvar för sin situation.
- Möjlighet att erbjuda brukaren ett socialt nätverk värderas och kan ge anbudet mervärde. Det kan gälla tjänster inom stöd, vård och behandling, där brukaren behöver förnya sin livssituation och har betydande behov av stöd även efter att den upphandlade insatsen är avslutad.
- Vid anbudsutvärderingen kan det bedömas positivt om den ordinarie verksamheten, med professionell personal, kompletteras med ideella insatser.

Faktorena måste ha ett direkt samband med det som ska upphandlas, samt vara proportionerliga och icke diskriminerande.

Sociala hänsyn kan utformas som tydliga avtals- och utförarvillkor, dvs. villkor som en antagen leverantör ska uppfylla vid avtalsstart eller inom en viss tid därefter. Villkoren behöver alltså inte vara uppfyllda när anbud lämnas.

- Antagen leverantör ska som en del i utförandet ha personal som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden, särskilt långtidsarbetslösa och/eller personer med funktionsnedsättning. Omfattningen ska framgå.
- Antagen leverantör ska som en del i utförandet delta i program för att motverka lokal arbetslöshet (anställa viss andel ifrån den lokala arbetsmarknaden).
- Antagen leverantör ska vid utförandet av den upphandlade tjänsten göra något för att främja jämställdhet och en jämn könsmässig sammansättning. Detsamma gäller mångfald i fråga om etniskt ursprung. En plan ska upprättas och leverantören ska regelbundet under avtalstiden redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att uppnå de mål som angivits i planen
- En särskild antidiskrimineringsklausul skrivs in i avtalet. Till den kan kopplas krav på redovisning av vidtagna åtgärder.
- Ett villkor kan också vara att ta emot praktikanter från utbildningar och arbetsmarknadsåtgärder.

Villkoren måste ha ett direkt samband med det som ska upphandlas, samt vara proportionerliga och icke diskriminerande.

Underlätta anbudslämnande

För att underlätta och uppmuntra fler anbudslämnare bl.a. från små- och medelstora företag och den sociala ekonomin, bör följande överväganden göras:

- Upphandlingen kan delas upp i flera delar. Uppdelningen kan exempelvis göras geografiskt, efter kommunens enheter eller på produktnivå.
 - Den politiska viljeinriktningen som finns kan redovisas i förfrågningsunderlaget.
 - En lång anbudstid underlättar för mindre företag och den sociala ekonomin, eftersom man ofta inte har samma kunskap och samma resurser att klara ett snabbt svar.
-



- Faktureringsvillkoren kan utformas så att det möjliggör start utan stort eget kapital.

Etiska hänsyn och ickediskriminering

För att motverka att Örebro kommun upphandlar varor som produceras under förhållanden som bryter mot FN-organet ILO:s kärnkonventioner² eller andra konventioner som är relevanta för upphandlingen, och för att uppnå de åtaganden som gjorts i enlighet med Örebro kommuns diplomering som Fairtrade City, ska etiska hänsyn beaktas redan i behovs- och marknadsanalysen av en upphandling. Det är i dessa faser som det finns störst utrymme att undersöka om det finns ett behov av att ställa etiska krav, att analysera sådana behov senare i upphandlingsprocessen kan innebära ökade kostnader och eventuellt förlängda tidsramar för upphandlingen.

Om det vid marknadsanalysen framkommer att det finns en risk för brott mot de mänskliga rättigheterna ska etiska krav alltid ställas. Kraven kan utformas så att de antingen ska vara uppfyllda då anbudet lämnas eller utformas som villkor som antagen leverantör ska uppfylla vid avtalsstart eller inom en viss tid därefter. För att säkerställa att leverantören uppfyller de krav som ställts ska även villkor som möjliggör revision på plats hos leverantör och underleverantör formuleras. Detta är av särskild vikt om det inom branschen saknas certifikatsystem eller liknande som styrker att kraven uppfylls.

För kaffe, kakao, te, bananer och stenprodukter finns av kommunen framtagna villkor att använda vid upprättande av förfrågningsunderlag. Vidare vägledning för arbete med etisk hänsyn och exempel på kriterier har tagits fram av Miljöstyrningsrådets CSR-kompass: <http://csrkompassen.se/>.

Ickediskriminering

Vid upphandling av tjänster och entreprenader ska krav ställas på att leverantören vid utförande av den avtalade tjänsten ska följa gällande antidiskrimineringslagstiftning, Diskrimineringslagen (SFS 2008:567) och lag om Diskrimineringsombudsmannen (SFS 2008:568). Leverantörer med fler än 20 anställda ska ha en upprättad jämställdhetsplan i enlighet med gällande lagkrav.

Leverantören ska ha samma ansvar för att säkerställa och främja jämställdhet i sitt uppdrag som om kommunen själv hade utfört tjänsten.

Tillgänglighet

Vid upphandling där lokaler eller offentliga miljöer utgör en del av föremålet för upphandling ska tillgänglighetsaspekter för personer med särskilda behov tas i

1. Internationella arbetsorganisationen eller *International Labour Organization* (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO har åtta så kallade kärnkonventioner. Skillnaden mellan kärnkonventionerna och de andra konventionerna är att dessa gäller i ILO:s alla medlemsländer det vill säga inte bara i de som har ratificerat dem. Därför kallas det för grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet. De stater som anslutit sig till ILO:s konventioner ska rapportera om statens arbete för genomförandet av rättigheterna. ILO:s konventioner ligger till grund för en mängd svenska och europeiska föreskrifter och lagar. (ilo.org)



beaktande. Tillgänglighet är även viktigt att beakta vid upphandling av verksamhetssystem och webbverktyg.

Miljöhänsyn

Kommunen ska genom miljöanpassad upphandling bidra till att skydda miljön och främja en hållbar utveckling. Miljöanpassad upphandling ska leda till att användningen av andelen miljöanpassade produkter ökar, att kommunen når satta miljö- och klimatmål samt att teknik och nya innovationer utvecklas. Vilken typ av miljökrav som ska ställas vid en upphandling beror på vilka mål och behov kommunen har, hur marknaden ser ut och vilken typ av vara, tjänst eller entreprenad som ska upphandlas.

För att arbeta effektivt med miljöanpassad upphandling krävs att en prioritering görs, så att långt gående miljökrav i första hand ställs på de produkt-, tjänst- och entreprenadområden som har en stor miljöpåverkan och/eller upphandlas i stor omfattning. Det är också viktigt att de miljökrav som utformas är relevanta och kopplade till föremålet för upphandling. Exempel på strategiska områden för miljöanpassad upphandling är: kemikalieintensiva produkter, IT-utrustning, livsmedel, arbetsmaskiner, energikrävande utrustning och upphandlingar som innefattar transporter.

De krav som ställs ska gå att verifiera och/eller kontrollera. Man ska därför redan under behovs- och marknadsanalysen, samt när förfrågningsunderlaget arbetas fram, undersöka vilka verifikationer, certifieringar, rapporteringssystem och annan dokumentation som finns tillgängliga inom aktuell bransch.

Vid vissa typer av upphandlingar kan det vara lämpligt att ta miljöhänsyn genom att ställa krav som måste uppfyllas för att anbudet ska kunna antas. I andra fall kan det vara mer lämpligt att använda kriterier som ingår i utvärderingen av vilka anbud som är de ekonomiskt mest fördelaktiga. Utvärderingskriterier kan användas för faktorer som har en direkt ekonomisk fördel (t.ex. kostnaderna för underhåll, energiförbrukning och avfallshantering) men även för faktorer som inte direkt går att kostnadsberäkna (t.ex. utsläpp, klimatpåverkan och hälsoskydd). I förfrågningsunderlaget ska samtliga krav och utvärderingskriterier vara tydligt formulerade.

Mer information om miljöhänsyn vid upphandling och exempel på kriterier finns på Miljöstyrrådets hemsida <http://msr.se/>.

Hänsyn till livscykelkostnad

Vid upphandlingar av varor och fastighetsinvesteringar som medför kostnader för energianvändning, drift och underhåll ska utvärderingen grundas på livscykelkostnader, LCC. LCC kan vara en lämplig utvärderingsmetod även vid andra typer av upphandlingar. Vid tillämpande av LCC tas hänsyn till kostnaden för en produkt eller en anläggning under hela dess livslängd och utifrån en LCC-kalkyl kan det totalekonomiskt mest fördelaktiga alternativet räknas fram. Förutom att de totala kostnaderna vid investeringar blir så låga som möjligt medför utvärderingsmetoden i de flesta fall även lägre energianvändning och mindre påverkan på miljön.



Livscykelkostnaden beräknas som summan av nuvärdet av alla betalningar som görs under kalkylperioden (diskonterande värden), minus det restvärde installationen eventuellt har vid kalkylperiodens slut. Hänsyn tas till ränta, inflation och energiprisökning.

När livscykelkostnader används för utvärdering ska det i förfrågningsunderlaget tydligt framgå vilka parametrar som kommer att ingå i kalkylen samt vilken dokumentation och vilka mätmetoder som ska tillämpas. Mallar för LCC-kalkyler och annat material att använda vid denna typ av utvärderingsmetod, har tagits fram av kommunen och finns att tillgå på kommunens internwebb [IOR](#).

Kollektivavtal, meddelarfrihet och allmänhetens insyn

Vid tjänste- och entreprenadupphandlingar ska kommunen ställa sådana krav att entreprenören vid varje tidpunkt bedriver sin verksamhet så att den inte innebär åsidosättande av lag eller annat som strider mot vad som är allmänt godtaget inom kollektivavtalsområdet.

Vid upphandling av vård och omsorg ska villkor upprättas så att anställda hos leverantör omfattas av motsvarande meddelarfrihet som gäller för anställda i kommunen. Leverantören ska också tillförsäkra att allmänheten har insyn i verksamheten i enlighet med Kommunallagen. Villkor om meddelarfrihet och allmänhetens insyn kan även ställas i andra upphandlingar.

5. Uppföljning

Vid upphandlingar som omsluter betydande värden ska det alltid upprättas en uppföljningsplan samt att genomförda upphandlingar aktivt ska följas upp. Denna uppföljning ska ske såväl på verksamhetsnivå som på kommunnivå. Uppföljning av hållbarhetsaspekter ska ingå i uppföljningsplanen.

I syfte att möjliggöra uppföljning ska kommunens verksamheter använda ändamålsenliga system för beställning och uppföljning. Utöver detta ska redovisning ske på så sätt att uppgifterna är transparenta såväl över tid som mellan olika verksamheter inom kommunen.

Uppföljning av ställda miljö- och etiska krav kan göras genom att olika typer av verifierationer från anbudsgivaren eller leverantören begärs in under kontraktperioden. En verifieration ska vara spårbar till det som upphandlats, giltigt för den aktuella upphandlingen och styrkt, d.v.s. tredjepartsgranskad, om det anses behövas. Kontroll och uppföljning av ställda krav kan även ske genom skriftliga frågor till leverantören, granskning av leverantörens egenkontroll, revision hos leverantören av oberoende part eller genom besök på plats hos leverantören.

För uppföljning av etiska krav kan det vara kostnadseffektivt att eventuella leverantörsbesök hos producenter samordnas med andra upphandlande myndigheter kommunen som uppdragsgivare eller via konsult.