

Tillämpningsanvisningar till Region Skånes upphandlingspolicy

Regionens upphandlingar av varor och tjänster ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö som sociala hänsynstaganden, enligt Upphandlingspolicyn för Region Skåne. Tillämpningsanvisningarna ersätter tidigare anvisningar (Regiondirektören 2013-02-20) och är anpassade efter nuvarande förutsättningar och riktlinjer. Koncernstab inköp och ekonomistyrning, Regionfastigheter och Skånetrafiken genomför upphandlingar för regionen. Alternativa tillämpningsanvisningar kan finnas inom Regionfastigheter och Skånetrafiken.

Inledning

Lagen om offentlig upphandling (LOU) styr hur upphandling ska genomföras inom Region Skåne. Regionfullmäktige har genom Upphandlingspolicyn fastställt riktlinjer för upphandlingsarbetet.

Koncernstab inköp och ekonomistyrning är Regionens centrala upphandlingsfunktion. Koncernstab inköp och ekonomistyrnings uppdrag är att säkra Region Skånes behov av varor och tjänster med fokus på kostnad och kvalitet. Koncernstab inköp och ekonomistyrning är en strategisk resurs åt regionstyrelsen och har ansvar för att samordna Regionens upphandlingar exklusive fastighetsrelaterade entreprenader och kollektivtrafik. Koncernstab inköp och ekonomistyrning arbetar utifrån ett kategoristyrts arbetssätt.

Regionfastigheter upphandlar fastighetsrelaterade entreprenader och därmed kopplade varor och tjänster och Skånetrafiken upphandlar kollektivtrafik och därmed kopplade varor och tjänster. För Regionfastigheter och Skånetrafiken kan alternativa tillämpningsanvisningar gälla för specifika områden, vilket inte inkluderas nedan.

En förutsättning för att Region Skånes verksamheter ska få varor och tjänster med rätt kvalitet till rätt kostnad är att verksamheten aktivt deltar i arbetet med upphandlingar. En upphandling involverar en rad olika kompetenser och förutsätter ett gott samarbete. Genom dessa till Upphandlingspolicyn knutna Tillämpningsanvisningar, tydliggörs framför allt Beställarens och Koncernstab inköp och ekonomistyrnings olika roller och ansvar.

1. Vad är en upphandling?

Upphandling är samlingsbegreppet för all anskaffning som offentliga myndigheter gör (köp, leasing, hyra av varor, byggentreprenader och tjänster). Hur vi genomför våra upphandlingar regleras i lag. De huvudsakligt tillämpliga lagarna är lag om offentlig upphandling (LOU), lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF, vatten-, energi-, transport-, och posttjänstområdena), och lag om upphandling av koncessioner (LUK).

2. Upphandlingsformer

Lagen anger olika upphandlingsförfarande. Vilket förfarande som ska användas styrs främst av det totala värdet av varan eller tjänsten som ska upphandlas. En upphandling tar olika lång tid beroende på komplexitet samt vilket upphandlingsförfarande som används.

3. Samordnad upphandling

Med samordnad upphandling avses att hela Regionen, eller att två eller flera förvaltningar, tillsammans genomför en upphandling. Upphandlingssamordning syftar till att förvaltningar eller enheter inom Region Skåne, tillsammans ska kunna anskaffa varor och tjänster till bättre villkor och med mindre arbetsinsats, än de skulle kunna göra var för sig.

Inom Region Skåne är samordnad upphandling huvudregel.

Samordnad upphandling som princip får endast frångås om det föreligger starka, sakliga skäl. Härmed avses inte avrop från redan samordnad upphandling utan ställningstagande inför upphandling. Vid skilda uppfattningar av begreppet ”sakliga skäl” hänförs ärendet till respektive förvaltningschef.

Helägda bolag kan genom fullmakt delta i samordnad upphandling. Bolag genomför på egen hand bolagsspecifika upphandlingar.

4. Direktupphandling

Beställning (avrop) ska göras från gällande avtal enligt Region Skånes upphandlingspolicy. Ibland saknas dock tillämbart avtal. Då kan en direktupphandling genomföras när Region Skånes samlade behov av en vara eller tjänst understiger 615 312 kronor (gäller från 1 januari 2020).

Instruktion för direktupphandling, finns i bifogad länk.

5. Beställare

Beställare är förvaltningschef/motsvarande för den förvaltning/enhet som har behov av en vara eller tjänst. Beställaren ska till Koncernstab inköp och ekonomistyrning inkomma senast i september månad med förteckning över kommande års uppskattade behov av upphandlingar, vilka utgör del av Region Skånes årliga Upphandlingsplan. Region Skånes upphandlade enheter ska årligen, i samverkan, upprätta gemensam upphandlingsplan.

Eventuell prioritering av vilka upphandlingar som ska genomföras kan behöva genomföras regionövergripande.

Beställaren ger Koncernstab inköp och ekonomistyrning uppdrag genom blanketten ”Beställning av upphandlingsuppdrag” för upphandlingar.

6. Expertgrupp

Expertgruppen utses av Beställaren och expertgruppen ska med sin bakgrund och verksamhetskompetens aktivt arbeta med kravspecifikationen. Expertgruppens ansvar innebär bland annat att ha ett regionalt synsätt i upphandlingsarbetet.

Expertgruppen ska skriftligt delges information, från Koncernstab inköp och ekonomistyrning, om deltagande i expertgruppen med ansvar, befogenheter och tidsplanering. Expertgruppen fortgår under upphandlings- avtalsimplementerings- och avtalstiden.

Expertgruppens medlemmar har i uppgift att;

- tillföra egen kompetens utifrån det området som upphandlas
- medverka i arbetet med leverantörsdialoger och kostnadsanalyser
- ansvara för och ta fram behovsskrivning och utarbeta kravspecifikation
- medverka vid utvärdering av inkomna anbud
- bidra i informationsspridning och verka för avtalstrohet
- medverka vid avtalsuppföljning
- avsätta erforderlig tid för arbetet

7. Ansvarsfördelning vid upphandlingsarbete

Koncernstab inköp och ekonomistyrning ansvarar för att;

1. Utse ansvarig inköpare
2. Ta fram tidplan för upphandlingsarbetet
3. Vara sammankallande av expertgrupp som utsetts av Beställare
4. Upprätta analys och strategi för upphandling
5. Upprätta affärsmodell och metod
6. Upprätta utvärderingsmodell och Avtalsmall med stöd av Beställare
7. Upprätta Administrativa föreskrifter i upphandlingsdokumentet
8. Säkerställa att samtliga delar i upphandlingsdokumentet är affärsmässigt och i enlighet med relevant lagstiftning
9. Hantera kontakter med leverantörer
10. Annonsera upphandlingsdokument
11. Hantera frågor och svar under annonseringstiden med stöd av Beställare
12. Öppna anbud
13. Kvalificera anbud och säkerställa att utvärdering av anbud sker i enlighet med upphandlingsdokumentet
14. Upprätta upphandlingsrapport och i vissa fall fatta tilldelningsbeslut (se pkt 10, Tilldelning)
15. Färdigställa avtal med stöd av Beställare
16. Initiera och medverka vid implementeringsmöte av avtal
17. Driva strategisk avtalsförvaltning - exempelvis uppföljning av avtalsvillkor, förhandlingar och prisjusteringar

Beställaren ansvarar för att;

1. Inkomma med beställning av uppdrag till Koncernstab inköp och ekonomistyrning avseende behov, syfte och mål för upphandlingen, volym och önskad tidplan
2. Säkerställa finansiering av varan eller tjänsten
3. Utse ansvarig beställarrepresentant och operativ avtalsförvaltare
4. Utse och avsätta resurser till expertgrupp
5. Utse miljökompetens
6. Ta fram information till Personuppgiftsbiträdesavtal (PUB-avtal) vid behov.

7. Upprätta Kravspecifikation i upphandlingsdokumentet i samråd med Koncernstab inköp och ekonomistyrning
8. I förekommande fall samverka beslutsförslag med fackliga organisationer
9. I förekommande fall upprätta beslutsförslag och föredra upphandlingsärende i aktuell nämnd
10. Utvärdera anbud enligt Kravspecifikation med stöd av Koncernstab inköp och ekonomistyrning
11. Implementera avtal och medverka till avtalstrohet
12. Driva operativ avtalsförvaltning - löpande uppföljning av leveransen
13. Avropa från leverantör enligt särskild anvisning

8. Avtal ska hållas – Avtalstrohet

De avtal som tecknas genom upphandling är bindande och ska tillämpas av de förvaltningar och bolag som omfattas av aktuellt avtal.

Avsteg från gällande avtal är avtalsbrott och det finns risk för skadeståndsanspråk från Regionens avtalsparter samt utomstående parter som går miste om affären. Vid felaktig upphandling kan Konkurrensverket (tillsynsmyndigheten) fastställa upphandlingsskadeavgift.

Merparten av Koncernstab inköp och ekonomistyrnings upphandlade avtal publiceras i den offentliga databasen Region Skånes Avtalskatalog.

9. Offentlighet, Sekretess, Jäv och Korruption

Anbud omfattas av absolut sekretess fram till dess att tilldelningsbeslut i ärendet har fattats, alla anbud offentliggjorts eller att upphandlingen dessförinnan avbrutits. Detta innebär att anbud eller enskilda uppgifter i ett anbud inte får lämnas ut till någon annan än den som inkommit med handlingarna innan ovan nämnda tidpunkt. Eventuell begäran om allmänna handlingar i samband med upphandlingar ska alltid handläggas av ansvarig inköpare.

Varje deltagare i upphandlingsarbetet ska anmäla eventuellt jäv till närmaste chef och ansvarig inköpare och den som är jävig får inte delta i upphandlingsarbetet. Regionen ska agera för sunda affärsrelationer och motverka korruption.

10. Tilldelning och tecknande av avtal

Upphandlingslagarna skiljer på bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad och pris. Lägst anbudspris innebär att efter kontroll av ställda krav utvärderas endast priset medan bästa förhållandet mellan pris och kvalitet i anbudet innebär att flera kriterier utvärderas samtidigt.

Beslut om leverantör sker genom tilldelningsbeslut som ska motiveras. Tilldelningsbeslutet ska vara skriftligt och grunda sig på det eller de skakrav och utvärderingskriterier som anges i upphandlingsdokumentet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden fattar tilldelningsbeslut avseende sjukvårdstjänster. Fler nämnder kan fatta tilldelningsbeslut, t ex Servicenämnden inom sitt ansvarsområde och Psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden inom sitt ansvarsområde.

Om en förvaltning är ensam beställare av en upphandling signeras tilldelningsbeslutet av respektive förvaltningschef eller den vederbörande delegerar till. Om mer än en förvaltning har behov av samma vara eller tjänst, samordnad upphandling, signeras tilldelningsbeslutet av enhetschef på Koncernstab inköp och ekonomistyrning.

Alla avrop som sker från Regionens avtal/ramavtal ska ske skriftligen. Vid rangordnade ramavtal ska tilldelningsbeslut ske i enlighet med den upprättade rangordningen. Vid ramavtal med förnyad konkurrensutsättning ska utvärdering ske efter infordrande av nya anbud från ramavtalspartners, enligt rutin i ramavtalet. För förnyad konkurrensutsättning ansvarar beställaren.

Avtal signeras av förvaltningschefen när en förvaltning är ensam beställare och av enhetschef vid Koncernstab inköp och ekonomistyrning när flera förvaltningar är beställare.

11. Överprövning

Den som är missnöjd med hur en upphandling genomförts har rätt att vända sig till förvaltningsrätten med en begäran om överprövning av upphandlingen. Regionens jurister ansvarar för att, i samråd med Region Skånes upphandlande enheter och representanter från beställaren, föra Regionens talan. Vid behov ska beställaren bidra med uppgifter till överprövningsprocessen.

12. Särskilt

12.1 Innovation

Att medvetandegöra vikten av att vara öppen för innovationer och nya lösningar är en naturlig uppgift för Region Skånes upphandlande enheter. Det är väsentligt att belysa både varför det kan vara fördelaktigt för beställaren att beakta innovationsaspekten vid upphandlingar och hur innovationsfrämjande upphandlingar kan genomföras.

12.2 Miljö

Miljökrav ska ställas vid upphandling i enlighet med Regionens Miljöprogram. De krav som ställs måste ha ett direkt samband med kontraktets föremål, d.v.s. den vara eller tjänst som handlas upp, samt vara finansierade.

12.3 Sociala och Etiska krav

Regionen har antagit en Uppförandekod för leverantörer och för att säkerställa hållbara leveranskedjor. Uppförandekoden utgår från FN-initiativet Global Compact och dess principer för företagens sociala och miljömässiga ansvar. Uppförandekoden omfattar områdena mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljö och antikorrupcion. Uppförandekoden ska vara en del av samtliga avtal

Villkor enligt kollektivavtal ska ställas när upphandlingens art motiverar det.

13. Upplysningar om upphandling

För ytterligare upplysningar om upphandlingar inom Region Skåne hänvisas till

Koncernstab inköp och ekonomistyrning, www.skane.se/upphandling, e-postadress info.koncerninkop@skane.se.

Region Skånes Avtalskatalog, www.skane.se/avtal

Regionfastigheter, e-postadress avtal@skane.se

Skånetrafiken, e-postadress upphandling@skanetrafiiken.se

Bilaga: Instruktion för Direktupphandling

Bilaga till Tillämpningsanvisningar

(alternativ instruktion gäller för Regionfastigheter och Skånetrafiken)

Instruktion för Direktupphandling

När kan en direktupphandling genomföras?

Beställning (avrop) ska göras från gällande avtal enligt Region Skånes upphandlingspolicy. Ibland saknas dock tillämbart avtal. Då kan en direktupphandling genomföras när Region Skånes samlade behov av en vara eller tjänst understiger 615 312 kronor (gäller från 1 januari 2020) inklusive eventuella förlängningar och optioner.

Beräkningen utgår från hela Region Skånes (organisationsnumrets) behov under ett år, inte från den enskilda förvaltningens behov.

En direktupphandling kan också göras om synnerliga skäl föreligger:

- Där det av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt endast finns EN möjlig leverantör.
- Vid synnerliga skäl eller brådska som beror på en händelse som inte borde kunnat förutses, till exempel haveri, vattenläcka eller liknande.

Möjligheten att direktupphandla ska tolkas restriktivt. Det är den som genomför direktupphandlingen som är skyldig att visa på att det var tillåtet. Skälet till att genomföra en direktupphandling ska skriftligen motiveras.

Varför denna beloppsgräns?

Direktupphandling får användas om avtalets värde är högst 28 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och regioner vid upphandling av varor och tjänster. Tröskelvärdena ändras vartannat år och det aktuella värdet är för närvarande 2 197 545 kronor.

Hur går en direktupphandling till?

När det är möjligt ska en prisjämförelse mellan olika leverantörer göras. Det är lämpligt att vända sig till tre leverantörer. Detta för att kunna göra en så bra affär som möjligt och för att främja konkurrensen. Jämförelsen och valet av leverantör ska dokumenteras och diarieföras.

En direktupphandling genomförs av verksamheten. Absolut sekretess gäller vid direktupphandling fram till dess att leverantör valts.

Direktupphandling över 100 000 kronor

En direktupphandling som överstiger 100 000 kronor ska rapporteras till Koncernstab inköp och ekonomistyrning som bedömer behov av samordnad upphandling för hela Region Skåne.

Lagen om upphandlingsstatistik innehåller bestämmelser om statistik på upphandlingsområdet och om registrering av annonsdatabaser och träder ikraft den 1 juli 2020. Detta innebär att upphandlande myndigheter har skyldighet att rapportera statistik till Upphandlingsmyndigheten i lämpligt format.

Vid samordnad upphandling tas hela organisationens behov tillvara vilket ger lägre priser. Samordning är också viktigt för att säkerställa att beloppsgränsen för hela Region Skåne inte överskrids.

Direktupphandling med hänsyn till EU-rättsliga principer

Direktupphandling ska genomföras enligt svensk upphandlingslagstiftning, som i huvudsak bygger på EU-rätt, det vill säga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande.

Otillåten direktupphandling

En otillåten direktupphandling kan komma att överprövas och en domstol kan besluta att upphandling ska ske. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet och kan väcka talan i förvaltningsrätten.

Det finns en risk att avtalet ogiltigförklaras. Konkurrensverket har en mycket restriktiv hållning till direktupphandlingar.

Region Skåne kan också tvingas betala skadestånd samt sanktionsavgift (upphandlingsskadeavgift). Sanktionsavgiften kan maximalt uppgå till tio miljoner kronor och som högst tio procent av avtalets värde.

Konsekvenser av genomförda upphandlingar

Avtalsspärr

Avtalsspärr är en tidsfrist på tio dagar efter underrättelse om tilldelningsbeslut. Under denna tidsfrist får avtal inte ingås och bör användas vid direktupphandling.

Avtalsspärren ska ge leverantörer möjlighet att begära överprövning. Om avtal trots detta tecknas innan avtalsspärren har löpt ut, riskerar vi upphandlingsskadeavgift, att få avtalet ogiltigförklarat samt att få betala skadestånd till anbudsgivare som kan visa att de lidit skada.

Förlängd avtalsspärr

En konsekvens av en överprövning är en förlängd avtalsspärr som förhindrar oss att ingå avtal. För närvarande tillåter inte lagen direktupphandling i sådana situationer.

Om Region Skåne direktupphandlar under en förlängd avtalsspärr riskerar vi upphandlingsskadeavgift.

Avbruten upphandling

Om Region Skåne avbryter en upphandling utan sakliga skäl riskerar vi både att en domstol upphäver beslutet om avbrytande och att bli skadeståndsskyldiga. Sakliga skäl för att avbryta en upphandling kan vara allvarliga brister i förfrågningsunderlaget, politiska mandatförändringar eller otillräcklig budget.

Absolut sekretess

Efter anbudstiden och innan tilldelning råder absolut sekretess avseende anbudsgivarnas anbud. Denna sekretess hävs när tilldelningsbeslut fattas, eller när upphandlingen på annat vis avslutas.

Avtalsbrott

Inköp från andra leverantörer i strid med gällande avtal, bristande respekt för gällande rangordning och avsteg från rangordning med felaktigt åberopande av undantag, kan medföra skadeståndsskyldighet.

Skadeståndet är inte maximerat, vilket innebär att bristande lojalitet mot omfattande och långvariga avtal kan leda till höga skadestånd. Utöver skadestånd innebär inköp utanför avtal sannolikt att vi betalar ett högre pris än det avtalade.

Överlåtelse av avtal på annan part

Region Skåne får byta leverantör utan att en ny upphandling genomförs om den nya leverantören helt eller delvis träder i den gamla leverantörens ställe. Exempel på detta kan vara att en befintlig leverantör blir uppköpt. I samband med bytet av leverantör får inga större avtalsförändringar ske. Byte av leverantör ska alltid ske i samråd med inköpare