



# Tillämpningsanvisningar till Upphandlingspolicy

För Falu, Borlänge, Avesta, Gagnef,  
Hedemora, Ludvika och Sätters kommuner

Dokumentnamn Tillämpningsanvisningar till Upphandlingspolicy	Dokumenttyp Riktlinjer	Omfattning Samtliga samverkande kommuner
Dokumentägare Chef Upphandlingscenter	Dokumentansvarig Chef Upphandlingscenter	Publicering Samverkande kommuners författningssamling
Författningsstöd Lagen om offentlig upphandling 2016:1145		

Beslutad 2022-12-05	Bör revideras senast 2024	Beslutsinstans Gemensam nämnd för upphandling	Diarienummer 2022/150
Beslutade revideringar	Vad revideringen avsett		Diarienummer vid revideringen



## Innehåll

1.	Inledning och syfte.....	3
2.	Inköp och upphandling i samverkan.....	3
2.1	Övergripande mål.....	3
3.	Strategiska och effektiva inköp.....	4
3.1	Samverkan och samordning.....	4
3.1.1	En gemensam upphandlingsprocess.....	5
3.2	De gemenskapsrättsliga principerna och affärsmässighet.....	5
3.3	God affärsetik.....	6
3.3.1	Jäv och mutor.....	6
4	Marknad och konkurrens.....	7
4.1	Tidig dialog.....	7
4.2	Hänsyn till små och medelstora företag.....	7
4.3	Ramavtal och köptrohet – Avtal ska hållas.....	8
4.4	Direktupphandling.....	8
5	Samhälleliga mål/Hållbarhetsmål.....	9
5.1	God hushållning med resurser.....	9
5.2	Miljökrav som strategiskt verktyg.....	9
5.3	Sociala och etiska krav som strategiskt verktyg.....	10
5.4	Hållbar försörjning och krisberedskap.....	10
6	Stödjande dokument.....	10

---



## 1. Inledning och syfte

Kommunfullmäktige i samverkande kommuner beslutade om upphandlingspolicy år 2021. Detta dokument är en tillämpningsanvisning av kommunernas och Upphandlingscenter Falu Borlänge regionens (fortsättningsvis UhC) Upphandlingspolicy (fortsättningsvis policyn).

Riktlinjerna ska vägleda i hur policyn ska omsättas i praktiken och beslutas av Gemensam nämnd för upphandling (fortsättningsvis nämnden). Anvisningarna vänder sig främst till medarbetare och förtroendevalda i de samverkande kommunerna.

Syftet med tillämpningsanvisningarna är att skapa ett gemensamt förhållningssätt hos de samverkande kommunerna när det gäller att använda upphandling som ett medel för att främja regional tillväxt och hållbar utveckling inom ramen för UhC:s uppdrag.

Tillämpningsanvisningarna inleds med att beskriva *Inköp och upphandling i samverkan* med bakgrunden till och de övergripande målen för UhC:s verksamhet. Därefter följer anvisningarna huvudområdena i policyn:

- Strategiska och effektiva inköp
- Marknad och konkurrens
- Samhälleliga mål/Hållbarhetsmål

## 2. Inköp och upphandling i samverkan

Nämnden arbetar på uppdrag av de sju samverkande kommunerna för att genomföra kostnadseffektiva, rättssäkra och smarta upphandlingar med hög kvalitet, ofta samordnade för flera kommuner, för att använda våra skattepengar på bästa möjliga sätt.

Genom samverkan kan kompetensförsörjning inom området upphandling och inköp tryggas bättre än för varje kommun för sig.

De ansvarsområden och uppdrag som nämnden lämnar till UhC att genomföra beskrivs i samarbetsavtal, reglemente, nämndplan och andra styrande dokument så som upphandlingspolicy och dessa tillämpningsanvisningar. Huvuduppgift för UhC är att skapa gemensamma ramavtal som löper över tid, i samarbete med de sakkunniga i kommunernas referensgrupper. UhC erbjuder också stöd och rådgivning samt kvalitetssäkring av kommunernas egna upphandlingar av byggtreprenader och direktupphandlingar.

### 2.1 Övergripande mål

Av samarbetsavtalet (ägardirektivet) för UhC framgår att samverkan ska syfta till:

- Kostnadseffektiva upphandlingar så att våra skattepengar används på bästa möjliga sätt
  - En upphandlingsprocess som håller hög kvalitet
  - Ett hållbart ekonomiskt, ekologiskt och socialt samhälle
  - Regional tillväxt
  - En innovationsupphandling
-

Av policyn framgår även att upphandling och inköp ska göras till rätt kvalitet till lägsta kostnad genom att främja en väl fungerande konkurrens och ett agerande i enlighet med gällande lagstiftning.

I följande avsnitt beskrivs vad de övergripande målsättningarna innebär och hur arbetet med upphandling och inköp ska bedrivas för att nå de övergripande målsättningarna.

### **3. Strategiska och effektiva inköp**

Upphandlingsverksamheten ska främja regional tillväxt och hållbar utveckling. Den är ett viktigt strategiskt verktyg som väger samman kommunernas behov av kvalitet, service och totalkostnad med miljömässigt och socialt hållbar utveckling.

Därför ska våra upphandlingar och inköp:

- genomföras på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt,
- vara strategiska, nytänkande och smarta med beaktande av informationssäkerhet,
- innefatta hållbarhetshänsyn där så är behövligt, möjligt och rimlig,
- hålla hög kvalitet, samt
- samordnads för flera kommuner

#### **3.1 Samverkan och samordning**

Det är en stor bredd på de ramavtal UhC tillhandahåller. Gemensamt för alla dessa olika avtals-/upphandlingsområden är att de har hög användning eller är angelägna ur verksamhetssynpunkt. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett kostnadseffektivt och strategiskt arbete med upphandlingar, ska kommunerna årligen presentera sina behov av upphandlingar som de ser framför sig de kommande två åren. Behoven sammanställs av UhC i en *upphandlingsplan* och möjliggör samordning av upphandlingar mellan kommunerna, vilket innebär ökad möjlighet att var ute i god tid för planering och genomförande av upphandlingsprocessen.

Upphandlingsplanen bidrar även till

- Att tydliggöra för politiken och samverkande kommuners ledningar kommande behov av försörjning avseende varor och tjänster samt vad som kommer att upphandlas framöver.
- Att vara ett underlag för resurs- och arbetsplanering för UhC:s medarbetare och utsedda sakkunniga från samverkande kommuner i referensgrupper.
- Att vara ett underlag för information och tidig dialog om planerade upphandlingar för leverantörer/företag (lokalt och regionalt näringsliv).

Varje år i september skickar UhC ut upphandlingsplanen på remiss till samverkande kommuner och dess anslutna helägda bolag kring vilka behov de har och om andra kommuners upphandlingar kan vara av intresse. Remissvar inkommer från kommunerna och beredning sker av UhC. Nämnden fastställer upphandlingsplan i december månad.

Vid varje upphandling tas en föranalys/upphandlingsstrategi fram där inriktningsmål (fastställda av nämnden) ska beaktas. T ex avseende regional tillväxt, social hållbarhet

---

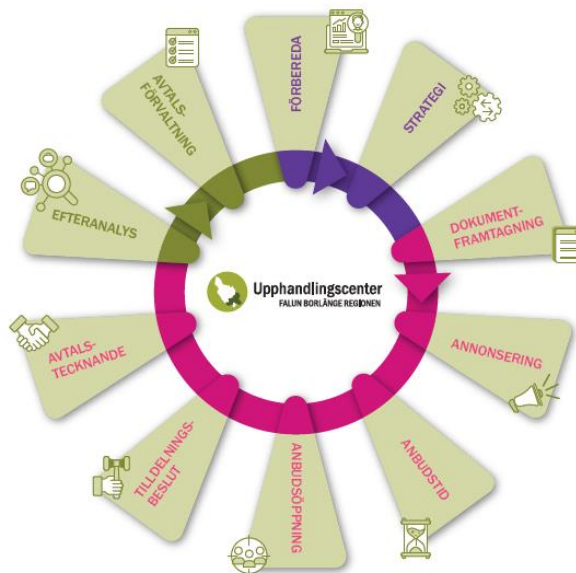


och miljömässig hållbarhet och vilka krav som kan ställas. Föranalys/upphandlingsstrategi och krav tas fram i samverkan med berörda kommuner i upphandlingen.

### 3.1.1 En gemensam upphandlingsprocess

För att utveckla och effektivisera kommunernas upphandlingsverksamhet har UhC en gemensam upphandlingsprocess. Med en gemensam process och gemensamma digitala tjänster, säkerställs att kommunerna arbetar på likvärdigt sätt med hög kvalitet och med hög effektivitet. Varje enskild upphandling följer UhC:s upphandlingsprocess, se bild.

Nämnden har i uppdrag att ta fram Tillämpningsanvisningar för upphandlingsprocessen, till dessa riktlinjer. Anvisningarna ska precisera ansvar, aktiviteter och förhållningssätt i de enskilda stegen i den gemensamma upphandlingsprocessen.



### 3.2 De gemenskapsrättsliga principerna och affärsmässighet

Kommunernas upphandlingar ska präglas av affärsmässighet genom att nyttja marknadens konkurrens, använda beprövade allmänna bestämmelser/standardavtal och göra upphandlingarna kända. Våra upphandlingar ska genomföras i enlighet med gällande lag och alltid utgå från de fem grundläggande principerna för upphandling som är gemensamma inom EU.

**Principen om likabehandling** innebär bland annat att leverantörer ska ges samma information vid samma tillfälle samt att samma regler och tidsfrister gäller för alla.

- Principen innebär att leverantörer i lika situationer ska behandlas lika men också att leverantörer i olika situationer ska behandlas olika. Till exempel kan leverantörer behöva visa på olika sätt att de kan leverera det som ska upphandlas.

**Proportionalitetsprincipen** innebär att krav, kriterier och villkor som ställs upp i upphandlingen ska vara rimliga i förhållande till upphandlingsföremålet.

- Våra krav, kriterier och villkor ska vara lämpliga och nödvändiga.
- Om det finns fler alternativ till krav, kriterier och villkor, ska det alternativ som är minst belastande för leverantörerna i första hand övervägas. Det kan dock i vissa upphandlingar finnas anledning att ställa mer långtgående krav för att få till en marknadsförändring eller för att nå övergripande samhällsmål exempelvis rörande miljömässig och social hållbarhet.

**Principen om öppenhet** syftar huvudsakligen till att garantera att det inte förekommer någon risk för favorisering eller godtycke från den upphandlande myndighetens sida.



- Upphandlingsprocessen ska kunna gå och följas och upphandlingsdokumenten ska vara förutsebara, det vill säga klart och tydligt formulerade samt innehålla all nödvändig information,
- innehålla samtliga krav som ställs och ha information om hur upphandlingen kommer att genomföras.

**Principerna om icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande** innebär att utländska leverantörer inte får utestängas från upphandling samt att bevis, så som intyg och certifikat, som utfärdats i en ett land också ska gälla i ett annat land.

### 3.3 God affärsetik

Kommunerna vill vara trovärdiga aktörer i upphandlingarna och göra goda affärer. Våra leverantörer är viktiga och ska känna trygghet i relationen med oss, därför är det viktigt att vi agerar med god affärsetik. Detta innebär att:

- varje medarbetare och förtroendevald förväntas vara väl insatt i de lagar, regler, riktlinjer och policyer som gäller för mutor och jäv samt vid minsta osäkerhet lyfter frågan till överordnad
- vi agerar med öppenhet och likabehandling i våra upphandlingar så att ingen leverantör gynnas eller missgynnas
- det öppet och tydligt ska kunna gå att förstå och följa hur vi utvärderar anbud och tilldelar avtal

#### 3.3.1 Jäv och mutor

Som offentligt anställda förväntas vi leva upp till högt ställda krav på saklighet och opartiskhet i vårt arbete. I upphandlingsprojekt och i kontakterna med leverantörer är det extra viktigt att vara eftertänksam och uppmärksam på sitt eget och andras agerande. Målet är att ingen ska kunna påverkas på ett otillbörligt sätt (misstänkas för att ta emot mutor) eller ta otillbörlig hänsyn (agera jävigt) i sin tjänsteutövning.

- För att undvika gränsdragningsproblem kring vad som kan anses vara en muta eller inte bör gåvor, belöningar eller andra förmåner helt undvikas även om det rör sig om låga värden. Penninggåvor får aldrig tas emot.
  - Vid försök till påverkan av en utomstående part som upplevs som otillbörlig ska närmaste chef eller annan lämplig överordnad kontaktas.
  - Vid minsta tveksamhet om omständigheter som skulle kunna innebära risk för opartiskhet under någon del av upphandlingsprocessen ska närmaste chef kontaktas. Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång. Det finns en skyldighet enligt lag att självantmäla jäv.
  - Vid misstanke om att någon låter sig påverkas på ett otillbörligt sätt eller tar otillbörlig hänsyn ska närmaste chef informeras.
  - Kommunerna har en visselblåsarfunktion eller motsvarande dit du kan anmäla oegentligheter som misstänks förekomma inom kommunens verksamheter.
-

## 4 Marknad och konkurrens

Kommunerna ska vara en attraktiv avtalspart. Genom god dialog med marknaden skapas förutsättningar för en varierad leverantörsbas, med så väl små och stora företag som aktörer från idéburenssektor. Dessa bidrar till så väl regional tillväxt som verksamhetsutveckling genom innovation. Vi har koll på våra affärer och arbetar aktivt med avtalsförvaltning. De avtal som vi tecknar ska användas och vi ska få rätt leveranser.

### 4.1 Tidig dialog

Kommunerna vill att många företag kan och vill lämna anbud i våra upphandlingar. Genom att planera och genomföra dialog med marknaden inför upphandlingar skapar vi förutsättningar för ömsesidig förståelse för verksamheternas behov och marknadsaktörernas förutsättningar samtidigt som vi främjar goda affärer och stärker vårt anseende som avtalspart.

Tidig dialog innebär att upphandlande myndigheter träffar potentiella leverantörer, branschorganisationer, experter och andra aktörer inför den kommande upphandlingen. Tidig dialog är en del av det förarbete som kan göras inför alla upphandlingar. Syftet med dialogen är att få kunskap om de olika lösningar marknaden kan erbjuda eller utveckla utifrån de behov och önskade effekter som kommunen/organisationen har specificerat. Det möjliggör en framgångsrik verksamhetsutveckling som kan gå bortom ständiga förbättringar och kanske leda hela vägen till nya och innovativa lösningar.

- I våra upphandlingsprojekt ska dialog med marknaden alltid övervägas. Dialogmetod och omfattningen av dialogen varierar beroende på upphandlingsföremålet.
- Vi eftersträvar ett öppet förhållningssätt gentemot olika möjliga lösningar på marknaden. Verksamheternas framtida behov ska stå i fokus och dialogen ska bidra till nytänk i verksamheterna samt inspirera leverantörerna till att utveckla fler innovativa lösningar.
- Vi ska vara öppna med information och tillgängliga för att föra dialog. Vi ska bjuda in till både muntlig och skriftlig dialog.

### 4.2 Hänsyn till små och medelstora företag

Små och medelstora företag är viktiga för att främja lokal och regional tillväxt sam sysselsättning. Därför är det viktigt för oss att beakta de mindre företagens förutsättningar när vi planerar och genomför våra upphandlingar. Det handlar bland annat om att föra dialog så väl före som under och efter upphandling, att skriva enkla och tydliga upphandlingsunderlag, att säkra att de krav och den dokumentation vi ställer är lämpliga och relevanta.

- Upphandlingen ska utformas så att onödiga hinder för leverantörer att lämna anbud undanröjs.
  - Krav som begränsar små och medelstora företags samt idéburen sektors deltagande i upphandlingen ska i möjligaste mån undvikas.
  - Där det är möjligt och lämpligt bör upphandlingar delas upp så att även idéburen sektor samt små och medelstora aktörer kan delta och lämna anbud.
  - I största möjliga mån bör en muntlig kontakt tas med anbudsgivare som inte fått tilldelning i en upphandling. Särskilt i upphandlingar med anbud från mindre företag och aktörer från idéburenssektor.
-





### 4.3 Ramavtal och köptrohet – Avtal ska hållas

Kommunerna ska hushålla med skattebetalarnas pengar, och därför ska de avtal som upphandlats alltid användas vid anskaffning av varor/tjänster. Därefter ska vi säkerställa att det som upphandlats också levereras till rätt pris. Vi tillser därmed att våra avtal följs upp löpande.

Uppföljning av leverans kvalitet sker på olika sätt beroende på om det är en vara, tjänst eller en entreprenad. Hur uppföljningen görs beror också på kontraktets värde, om det föreligger risk för överträdelser inom en viss bransch, hur strategiskt viktigt ett avtal är och på hur stora konsekvenser avtalsbrott skulle innebära för ett specifikt avtal.

Att styra våra inköp till e-handel och inköpssystem skapar goda förutsättningar för ökad avtalstrohet med korrekta avrop från rätt leverantör. Utöver detta är det viktigt att följa upp hur avtalen används vilket ska framgå av förvaltningsplanen för respektive avtal. De inköp som görs utan avtal och utanför inköpssystemen bör återkommande stickprovgranskas.

- För att möjliggöra en effektiv avtalsstyrning ska beställarna i kommunerna ha rutiner för att säkerställa att leverantörer och beställare fullföljer avtalen. Dessa ska framgå av förvaltningsplanen. Beställaren är ansvarig att se till att avtal används så som det är tänkt och att medarbetarna i verksamheterna har den kännedom och kunskap som de behöver för att kunna agera på rätt sätt exempelvis vad gäller nya avtal/leverantörer, e-handel och inköpssystem.
- För att säkra att vi är en attraktiv avtalspart, är det viktigt att beställare i kommunerna agerar och kommunicerar otydligheter och/eller problem som uppkommer i avtalen till sina avtalsansvariga i kommunerna och UhC.
- Avtalsansvarig från UhC ansvarar för att inhämta synpunkter och frågor om avtalen från kommunernas avtalsansvariga/beställare och leverantörer samt sammanställa statistik om avtalen inför avtalsuppföljning.

### 4.4 Direktupphandling

Att direktupphandla innebär att tilldela kontrakt eller ingå ramavtal utan krav på att upphandlingen först ska annonseras. Det är värdet på upphandlingen som primärt avgör om direktupphandling är möjlig. Värdet är reglerat i lag, direktupphandlingsgräns.

Om man ingår avtal med en leverantör med ett värde som överstiger direktupphandlingsgränsen utan att annonsera upphandlingen så har det genomförts en *otillåten direktupphandling* <sup>1</sup>vilket är en särskilt allvarlig överträdelse som kan leda till att avtalet ogiltigt förklaras och att kommunen får betala en upphandlingsskadeavgift.

I dokument *riktlinjer för direktupphandling* som gäller från och med den 1 januari 2020 beskrivs förutsättningarna för direktupphandling i syfte att uppfylla lagkrav samt bidra till snabba och kostnadseffektiva upphandlingar inom kommunerna.

---

<sup>1</sup> Konkurrensverket har tillsyn över otillåtna direktupphandlingar





## 5 Samhälleliga mål/Hållbarhetsmål

Genom offentliga medel och offentlig upphandling har vi möjlighet att direkt eller indirekt påverka och bidra till samhällsmål och en hållbar utveckling globalt, nationellt och inte minst regionalt och lokalt. Därför är det viktigt att i varje upphandling undersöka hur utformningen av den aktuella upphandlingen kan bidra till så väl verksamhetens övergripande mål som mål uttryckta i exempelvis Dalastrategin 2030 eller i Agenda 2030.

### 5.1 God hushållning med resurser

Kommunerna ska vara drivande inom resurshushållning och därför ska varje inköp som innebär förbrukning av varor, material eller energi vara väl motiverade. Vi prioriterar cirkulära affärsmodeller och överväger om inköpet är nödvändigt och om det kan ersättas med köp av tjänst, återbruk eller återvunnet.

Vid varje inköp eller upphandling övervägs följande:

- Behöver vi verkligen detta? T.ex. att inte köpa plasttossor och istället införa skogräns.
- Finns det som behövs redan i organisationen? T.ex. finns överblivna kontorsmöbler på annan enhet eller förvaltning?
- Går det att köpa begagnat? T.ex. bilar/lastbilar, kontorsmöbler, datorer.
- Går det att köpa som tjänst istället för vara? T.ex. ljus istället för armaturer, hyra/leasa möbler och maskiner istället för att köpa.
- Vid nyinköp, går det att köpa miljö- och klimatsmart? T.ex. miljömärkt, med återvunnet material, mindre plast, fossilfritt och giftfritt.

### 5.2 Miljökrav som strategiskt verktyg

Miljömässigt ansvarsfull upphandling är ett bra sätt för kommunerna att bidra till så väl målen i Agenda 2030 som de 16 nationella miljömålen. I syfte att minska belastningen på miljön ställer vi därför miljökrav i alla upphandlingar.

Miljöpåverkan omfattar bland annat klimatförändringar, överutnyttjande av naturresurser och avfallsproblematik, miljögifter/farliga ämnen för människor och natur, artutrotning, försurning, utfiskning och övergödning av havet.

Miljökrav som ska minska belastning på miljön ställs i alla upphandlingar!

- Varje upphandlingsprojekt ska ta upp frågan om vilka miljökrav som ska ställas och hur de ska följas upp.
  - Genom att vi aktivt för marknadsdialog kan vi undersöka vilka krav som är möjliga att ställa för att vara drivande men inte uteslutande. Om leverantörer inte lever upp till kravet idag så kan vi använda avtalsvillkor för att stimulera till utveckling under avtalstiden.
  - Vid upphandling av varor och tjänster med betydande miljöpåverkan och stora volymer ställs drivande miljökrav som utvecklar marknaden. Avancerad och spjutspetskrav från Upphandlingsmyndigheten och Upphandlingscenter är vägledande.
-



### 5.3 Sociala och etiska krav som strategiskt verktyg

Kommunerna kan på olika sätt använda offentlig upphandling för att skapa förutsättningar för ett socialt hållbart samhälle. För att säkra en social hållbar utveckling med inkluderande samhällen, minskad ojämlikhet, ökad jämställdhet, god hälsa och välbefinnande, anständiga arbetsvillkor, livslångt lärande, minskad fattigdom och hunger ställer vi krav på olika sociala, etiska och arbetsrättsliga faktorer. Sociala krav ska ställas i alla upphandlingar.

- Arbetsrättsliga villkor ska ställas i upphandlingar där det finns risk att arbetstagares rättigheter inte tillgodoses i produktion av varor eller i utförandet av en tjänst.
- Sysselsättningsfrämjande dialogkrav ställs i alla upphandlingar.
- Upphandlingsprojekten ska, där det är möjligt, utvärdera möjligheten om att reservera deltagandet i upphandlingen för sociala företag som arbetar i huvudsak med arbetsintegration.
- Tillgänglighetskrav ställs för att beakta olika människors olika villkor och behov.
- Jämställdhet och antidiskriminering ska beaktas.
- Etiskt märkta bör väljas vid avrop om sådana finns.

### 5.4 Hållbar försörjning och krisberedskap

Inom krisberedskap och för en hållbar försörjning krävs det att vi har koll på våra avtal, avtalsparter och i viss mån även deras leverans- och produktionskedjor. Detta för att säkerställa tillgänglighet av varor och tjänster för samhällsviktig verksamhet. Ytterligare ska vi ta hänsyn till sanktioner mot utpekade organisationer, personer, varor innan vi ingår eller fullgör kontrakt med aktörer från utpekade nationer.

Det rekommenderas att man i upphandlingen upplyser om att uppdraget avser samhällsviktig verksamhet samt att det finns krav på redundans och kontinuitetsplaner så som exempelvis proportionerligt lagerhållning. Detta ska paras ihop med stora möjligheter till uppföljningar och krav på rapportering så att vi vet att allt vi behöver är säkerställt i händelse av kris. Det är också rekommenderat att det är tydligt kring vilka situationer som det ska innebära en eventuell eskalering eller nedtrappning av leverantörens skyldigheter, och exempelvis vilken ersättning som ska utgå på grund av detta. Skriv in möjligheter till omförhandlingar i den mån det är möjligt. Tänk även på att bygga in möjligheter till sanktioner vid utebliven leverans.

## 6 Stödjande dokument

Nämnden har i uppdrag att ta fram stödjande dokument till tillämpningsanvisningarna. Stödjande dokument så som vägledningar, mallar och processbeskrivningar finns tillgängliga på UhC:s intranät.

---