



PM 2007 RI (Dnr 129-225/2007)

Riktlinjer för direktupphandling

Komplettering till stadens regler för ekonomisk förvaltning

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Stadsgemensamma regler för direktupphandling i enlighet med *bilaga* godkänns.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 26 mars 2007 att i stadens regler för ekonomisk förvaltning införa ett nytt kapitel avseende upphandling. I reglerna ges kommunstyrelsen i uppdrag att utfärda och besluta om de riktlinjer som skall gälla för direktupphandling. I detta ärende presenteras förslaget till riktlinjer.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Jag instämmer i stadsledningskontorets synpunkter och föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Stadsgemensamma regler för direktupphandling i enlighet med bilaga godkänns.

Stockholm den 26 september 2007

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Stadsgemensamma regler för direktupphandling

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Stadsledningskontoret återkommer med reviderade riktlinjer för direktupphandling som inkluderar följande:
 - miljökrav
 - sociala krav
 - antidiskrimineringsklausuler
 - särskilda skäl
2. därutöver anför följande:

När staden direktupphandlar ingår seriositetsprövning av tänkbara leverantörer/anbudsgivare som en del av upphandlingsförfarandet (kvalificeringen). I detta sammanhang kontrolleras exempelvis att de anbudsgivare som deltar i upphandlingen inte har dömts för brott eller begått allvarliga fel i yrkesutövningen, att företaget fullgjort skyldighet att betala skatt och sociala avgifter samt företagets stabilitet och ekonomiska ställning. Det skulle inte innebära några svårigheter att även införa miljökrav, sociala krav och antidiskrimineringsklausuler vid direktupphandling på samma sätt som det bör ingå i annan upphandling.

Vid små belopp är direktupphandling motiverat av administrativa skäl. Vid större belopp ska direktupphandling endast ske vid särskilda skäl, till exempel vid köp av varor som är ekologiskt producerade eller tjänster av sociala kooperativ.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

- Införa miljökrav i riktlinjerna för direktupphandling
- Införa sociala krav i riktlinjerna för direktupphandling
- Införa antidiskrimineringsklausuler i riktlinjerna för direktupphandling
- Därutöver införa följande:

När staden direktupphandlar ingår seriositetsprövning av tänkbara leverantörer/anbudsgivare som en del av upphandlingsförfarandet (kvalificeringen). I detta sammanhang kontrolleras exempelvis att de anbudsgivare som deltar i upphandlingen inte har dömts för brott eller begått allvarliga fel i yrkesutövningen, att företaget fullgjort skyldighet att betala skatt och sociala avgifter samt företagets stabilitet och ekonomiska ställning. Det skulle inte innebära några svårigheter att även införa miljökrav, sociala krav och antidiskrimineringsklausuler vid direktupphandling på samma sätt som det bör ingå i annan upphandling.

Vi är tveksamma till storleken på de föreslagna beloppsgränserna för direktupphandling och vill därför att tillämpningen följs upp efter ett år.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s) enligt följande.

Vi är synnerligen kritiska till att den nya upphandlingspolicyn inte bejakar viktiga frågeställningar kring t.ex. krav på miljö- och sociala hänsyn. Men i det aktuella fallet om enhetliga regler kring direktupphandling har vi inget att invända i sak.

ÄRENDET

Kommunfullmäktige (nedan KF) beslutade i ärende med dnr. 125-4310/2006 av den 26 mars 2007 (utlåtande 2007:32 RI) att anta en konkurrenspolicy, en upphandlingspolicy samt att lagmässiga aspekter som är förknippade med offentlig upphandling skall behandlas i stadens regler för ekonomisk förvaltning. I samma ärende beslutade KF att upphäva tidigare gällande policy för upphandling, konkurrens och valfrihet (Utlåtande 2001:78 RI).

I ärende av den 26 mars 2007 beslutade KF i enlighet med ovanstående, att i stadens regler för ekonomisk förvaltning införa ett nytt kapitel avseende upphandling. I reglerna ges kommunstyrelsen i uppdrag att utfärda och besluta om de riktlinjer som skall gälla för direktupphandling.

I 6 kap lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) regleras upphandling under tröskelvärdena samt upphandling av B-tjänster. Till B-tjänster räknas tjänster, vilka normalt lämpar sig mindre väl för gränsöverskridande handel bl.a. hotell- och restaurangtjänster, säkerhets- och bevakningstjänster, utbildning, hälso- och sjukvård samt socialtjänster. En katalog över tjänstekategorier finns som bilaga till LOU.

I 6 kap 2§ stadgas att upphandling som huvudregel skall göras genom förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Direktupphandling får dock göras om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. (Av paragrafen framgår inte vad som skall anses vara lågt värde). Vidare anges i paragrafen att den upphandlande enheten, vilken i Stockholms stad utgörs av respektive nämnd, styrelse och bolag, vid behov skall fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling.

I den nu upphävda policyn stadgades att alla nämnder inom Stockholms stad skall fastställa vilka regler och beloppsgränser som skall gälla vid enhetens direktupphandlingar. Detta innebär att stadens nämnder, styrelser och bolag (nedan nämnd) i nuläget har olika riktlinjer samt beloppsgränser för direktupphandling. Inom staden uppgår dessa i allmänhet till mellan ett och fem prisbasbelopp.

BEREDNING

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2007 är i huvudsak av följande lydelse

De av stadsledningskontoret föreslagna stadsgemensamma riktlinjer, innehållande rekommenderade direktupphandlingsgränser, syftar till att det inom staden skall finnas en gemensam plattform avseende direktupphandlingsfrågorna. Genom detta förfarande svarar stadsledningskontoret även upp mot revisionskontorets uppdrag att ta ett samlat grepp om direktupphandlingsfrågorna.

Inom staden har direktupphandlingsgränserna tidigare kopplats till aktuella prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. LOU reglerar dock inte på vilket sätt det ”låga värdet” skall beräknas/utgå från. Mot bakgrund av att det i upphandlingsutredningens förslag till ny upphandlingslagstiftning (SOU 2006:28) föreslås att direktupphandlingsgränserna ska utgöras av en viss andel av aktuella tröskelvärden (vilka regleras i upphandlingsdirektivet) som gäller för upphandling av varor tjänster och byggtreprenader, anser stadsledningskontoret att det är lämpligt att staden tillämpar samma beräkningsgrund.

Information

Stadsledningskontoret kan konstatera att staden är en stor organisation och att lämpliga informationsinsatser är en förutsättning för att berörda uppmärksammas på de beslut som fattas i staden och således för efterlevnaden av dessa. Stadsledningskontoret kommer därför att vidtaga åtgärder i detta avseende. Förutom innehållet i reglerna och dess tillämpning kommer

stadsledningskontoret att informera om möjliga konsekvenser om reglerna inte efterlevs. Dessa kan exempelvis vara att staden åläggs att utge skadestånd eller att stadens anseende som en god beställare och avtalspart skadas.

Stadsgemensamma regler för direktupphandling

Riktlinjer för direktupphandling enligt 6 kap 2§ LOU

Stadens upphandlingsverksamhet skall präglas av ett affärsmässigt agerande. Detta gäller vid all upphandling, således även vid direktupphandling. Staden skall sträva mot att av marknaden uppfattas som en god beställare och samarbetspartner. De grundläggande principerna om affärsmässighet, konkurrens och objektivitet som gäller för upphandlingar över tröskelvärdena skall enligt Lag om offentlig upphandling (1992:1528) (nedan LOU) även tillämpas vid upphandling under tröskelvärdena och vid upphandling av B-tjänster enligt 6 kap LOU. Principerna skall således även tillämpas vid direktupphandling enligt 6 kap 2§ LOU.

Anskaffningsbehov

När det inom nämnden uppstår ett behov av anskaffning av en viss vara eller tjänst, skall nämnden undersöka huruvida denna omfattas av ett ramavtal där varan/tjänsten ingår. Observera att ramavtal avseende varan/tjänsten inte bara kan ha upphandlats genom nämndens egen försorg. Nämnden kan även vara bunden av avtal efter deltagande i gemensam upphandling. Vidare kan nämnden omfattas av avtal efter en central upphandling.

Om nämnden omfattas av ramavtal skall avrop, det vill säga beställning från ramavtalet ske. Finns ett lämpligt ramavtal är eventuella direktupphandlingsgränser ovidkommande. Det är således inte möjligt att kringgå gällande ramavtal med motiveringen att värdet av det som skall anskaffas är lågt. Saknas tillämpligt ramavtal skall en upphandling genomföras. Valet mellan förenklad upphandling eller urvalsupphandling (annonserat förfarande) och direktupphandling styrs av nedanstående riktlinjer.

Lågt värde och synnerliga skäl

Enligt LOU skall upphandling under tröskelvärdena (se förordning 2000:63 om tröskelvärden vid offentlig upphandling) enligt huvudregeln göras genom s.k. förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Direktupphandling får endast användas om upphandlingens värde är lågt eller om det föreligger synnerliga skäl.

Synnerliga skäl kan endast åberopas i undantagsfall, exempelvis när nämnden får brådskande och oförutsedda behov som inte beror på enheten själv, såsom på grund av elavbrott, eldsvåda eller översvämning. Det kan även gälla när det av andra skäl är nödvändigt för att undvika avsevärd eller ekonomisk skada. Dålig framförhållning eller bristande planering kan aldrig åberopas som synnerliga skäl.

Bedömningen av huruvida direktupphandling kan ske med motiveringen att upphandlingens värde är lågt, skall ske utifrån dessa riktlinjer innehållande rekommenderade beloppsgränser för direktupphandling.

Regleringen av den offentliga upphandling som ligger under tröskelvärdena får antas vara motiverad i första hand av att önskemålet att kontrollera att offentliga medel utnyttjas på bästa sätt, bland annat genom att den konkurrens som finns utnyttjas. Rimligtvis ökar skälen till att genomföra annonserade upphandlingar med värdet av den upphandling det är frågan om.

I syfte att skapa enhetlighet inom staden rekommenderas nämnderna att tillämpa nedanstående beloppsgränser för direktupphandling.

Varor: 10 procent av vid upphandlingstillfället gällande tröskelvärde för varor (tröskelvärdet är f.n. 200.000 euro)

Tjänster: 20 procent av vid tidpunkten för upphandlingen gällande tröskelvärde för tjänster (tröskelvärdet är f.n. 200.000 euro)

Byggtreprenader: 1 procent av vid tidpunkten för upphandlingen gällande tröskelvärde för byggtreprenader (tröskelvärdet är f.n. 5.000.000 euro)

Beräkningen av värdet skall utgå från det *sammanlagda* värdet av nämndens uppskattade direktupphandlingar av likartad vara/tjänst per år. Värdet beräknas således inte per anskaffning eller per leverantör. Anskaffningarna får inte delas upp i syfte att understiga direktupphandlingsgränserna.

Värdet skall därutöver ställas i relation till kostnaden för att genomföra en förenklad upphandling eller urvalsupphandling.

Beslut om direktupphandling

Av nämndens delegationsordning skall framgå vilken funktion/befattning som har rätt att fatta beslut om direktupphandling. Nämndernas rutiner/regler för anmälan av delegationsbeslut skall följas.

Affärsmässighet

Valet mellan att direktupphandla eller att genomföra en förenklad- eller urvalsupphandling skall föregås av en analys av nämndens långsiktiga behov av en vara eller tjänst. I det fall att nämnden konstaterar att den har ett återkommande behov, ligger det i affärsmässigheten att välja att genom ett annonserat förfarande upphandla ett ramavtal i stället för att kortsiktigt tillgodose behoven genom direktupphandling.

För att dra nytta av konkurrensen på marknaden skall nämnden vid direktupphandling infordra offerter/anbud från tänkbara leverantörer samt om möjligt genomföra prisjämförelser och andra undersökningar. Vid anskaffningar överstigande 5000 kr skall skriftlig offert infordras.

I syfte att underlätta jämförelse mellan anbud är det viktigt att inför en direktupphandling söka definiera föremålet för anskaffningen, exempelvis enligt följande.

- Vilket är behovet och hur kan det definieras?
- Hur kan behovet täckas, finns det olika alternativ?
- Vilka kvalitetskrav finns?
- Vilken prispåverkan har kvalitetskraven?

Vid varje direktupphandling skall således en avvägning göras mellan kvalitet och pris avseende föremålet för anskaffningen i syfte att erhålla en vara eller tjänst med önskad kvalitet till ett förmånligt pris.

Seriositetsprövning av leverantörer/utförare

Vid stadens annonserade upphandlingar ingår seriositetsprövning av tänkbara leverantörer/anbudsgivare som en del av upphandlingsförfarandet (kvalificeringen). I detta sammanhang kontrolleras exempelvis att de anbudsgivare som deltar i upphandlingen inte har dömts för brott eller begått allvarliga fel i yrkesutövningen, att företaget fullgjort skyldighet att betala skatt och sociala avgifter samt företagets stabilitet och ekonomiska ställning.

En seriositetsprövning av tilltänkt leverantör skall göras även vid direktupphandling. Vid prövningen kan exempelvis registreringsbevis begäras in från företaget. Skatteverkets blankett SKV 4820 kan begäras in för att kontrollera att företaget betalat skatt och sociala avgifter. Vidare kan kontrolluppgifter infordras från ett kreditvärderingsföretag för att kontrollera företagets stabilitet och ekonomiska ställning.

Seriositetsprövningens innehåll och omfattning kan variera med föremålet för anskaffningen.

Dokumentation och avtal vid direktupphandling

Vid all upphandling är det viktigt att dokumentera de åtgärder som har vidtagits med anledning av anskaffningen. Utgångspunkten skall vara att all direktupphandling skall dokumenteras och att offerter samt beställningar av vara/tjänst skall vara skriftliga. Vid anskaffningar understigande 5000 kr kan det dock vara tillräckligt att infordra muntliga offerter.

Vid anskaffning av varor, men särskilt tjänster, kan det finnas behov av att i avtal närmare specificera parternas åtaganden i olika avseenden. Det kan exempelvis avse tjänstens innehåll

och omfattning, tidsaspekter, leverantörens ansvar osv. Särskilt vid anskaffningar uppgående till högre värden kan det vara lämpligt att teckna avtal med leverantören.

I det fall att avtalsmallar finns tillgängliga skall avtal upprättas med stöd i dessa. Avtalsmallarna har utformats i syfte att möjliggöra för nämnderna att erhålla likartade förutsättningar avseende betalning, faktureringsrutiner, ansvarsfrågor mm. som staden ofta kräver vid annonserade upphandlingar.

Utgångspunkten skall vara att avtal, offerter, beställningar och övriga dokument med anledning av direktupphandling skall diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade så att de enkelt kan återfinnas.

Det ska här framhållas att en samlad dokumentation är en förutsättning för uppföljningsmöjligheter samt ett verktyg i analysen av huruvida direktupphandling eller annonserad upphandling skall genomföras.