

2009-05-28

Bilaga till dokumenthanteringsplan - Tillämpningsanvisningar för gemensam dokumenthanteringsplan för upphandlingsområdet inom Västra Götalandsregionen

Bakgrund

Upphandlingslagstiftningen, tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen, sekretesslagen, arkivlagen och andra regelverk ställer krav på hur upphandlingsärenden skall hanteras. Respektive nämnd, bolag eller stiftelse har ansvaret för sina upphandlingar och kontrollen av att lagstiftningen och regelverken följs.

För att få en enhetlig arkiv- och dokumenthantering av de upphandlingar som genomförs i Västra Götalandsregionen har Arkivnämnden med stöd av *Arkivreglemente för Västra Götalandsregionen* fattat ett generellt gallringsbeslut/dokumenthanteringsplan för handlingar i upphandlingsärenden.

Syfte

Syftet med aktuellt gallringsbeslut/dokumenthanteringsplan är säkerställa att upphandlande myndigheter/enheter lever upp till lagstiftningens krav vad gäller hanteringen av allmänna handlingar och för att tillgodose kraven på dokumentation, som följer av bestämmelser i upphandlingsreglerna.

Dokumenthanteringsplanen följer upphandlingsprocessens olika skeden och redovisar ett stort antal handlingar som ska eller kan förekomma i samband med upphandlingar och hur dessa skall hanteras, om de t.ex. ska bevaras eller om de får gallras, och när i så fall detta får ske.

Dokumenthanteringsplanen är *inte* ett dokument i att genomföra upphandlingar utan ska ses som ett komplement till övriga upphandlingsregler och interna policies.

Allmänt om gallring

Huvudregeln enligt arkivlagen är att alla allmänna handlingar ska bevaras. Samtidigt medger lagen av praktiska och ekonomiska skäl att allmänna handlingar gallras. Gallring innebär att förstöra allmänna handlingar eller radera digitalt lagrade uppgifter.

En myndighet får dock endast gallra allmänna handlingar om det framgår av lag, förordning eller beslut av arkivmyndigheten. Det förutsätter att gallringens konsekvenser först prövas i förhållande till insynsrättens, förvaltningens och forskningens behov av information, och därefter formaliseras i ett beslut.

Ett beslut om gallring ska alltid föregås av en utredning av handlingars och uppgifters värde på kort och lång sikt. Om alla handlingar i upphandlingsärenden som genomförs av myndigheter i Västra Götalandsregionen bevarades för all framtid skulle det bli ett stort och svåröverskådligt material. Därför värderas informationen och det som enbart har betydelse på kortare sikt bedöms som gallringsbart.

Vad är offentlig upphandling?

Med upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet/enhet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader.

Sverige har omsatt två av EU:s senast antagna direktiv på upphandlingsområdet till svensk lag. Ändringarna innebär att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) nu ersatts av två lagar.

Sedan den 1 januari 2008 gäller lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) för upphandlingar inom den klassiska sektorn (klassiska lagen)¹ och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) för upphandlingar inom försörjningssektorerna (försörjningslagen)².

Upphandling inom *försörjningssektorerna* kallas inte offentlig, utan bara ”upphandling”, eftersom även privata organ kan vara upphandlande enheter inom dessa sektorer. När man talar om offentlig upphandling görs emellertid inte alltid denna åtskillnad utan offentlig upphandling kan i dagligt tal omfatta såväl upphandling inom den klassiska sektorn som försörjningssektorerna.

En offentlig upphandling inleds med en identifiering av ett behov och en analys av hur behovet kan tillgodoses. Upphandlingar sköts och beslut fattas ofta av en speciell organisation för upphandling/inköp (inköpsorganisationen i Västra Götalandsregionen är Regionservice/Inköp), men kan i vissa fall även hanteras av respektive nämnd/styrelse.

Tillämpning och omfattning

Gallringsbeslutet gäller samtliga nämnder och styrelser inom Västra Götalandsregionen. Det omfattar både digitala och pappersbaserade handlingar i upphandlingsärenden.

Gallringsbeslutet gäller för handlingar i upphandlingsärenden som påbörjats fr.o.m. 2009, men beslutet får även tillämpas *retroaktivt* för handlingar i upphandlingsärenden påbörjade fr.o.m. 1999.

Arkivnämndens gallringsbeslut/dokumenthanteringsplaner är inte tvingande (skall), utan ger myndigheterna rätt att gallra. Om myndigheten väljer att gallra är beslutet dock tvingande på så sätt att inga handlingar får gallras innan dess att gallringsfristen³ för handlingen har löpt ut. Även om arkivmyndighetens gallringsbeslut alltså inte tvingar myndigheterna att gallra ska besluten uppfattas som en mycket stark rekommendation att gallra.

¹ Med upphandling inom *den klassiska sektorn* avses offentliga upphandlingar som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa offentliga bolag, som *inte* bedriver någon av de verksamheter som hör till försörjningssektorerna.

² Med upphandling inom *försörjningssektorerna* avses sådan upphandling som görs av upphandlande enheter som bedriver verksamhet inom något av områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

³ Med gallringsfrist menas den tid som måste passera innan en handling får gallras. Gallringsfristen räknas i regel från utgången av det år under vilket handlingen har kommit in eller upprättats.

Om den upphandlande myndigheten/enheten, trots beslut, väljer att *inte* gallra måste myndigheten vid en eventuell förfrågan om utlämnande av allmän handling i ett upphandlingsärende ta ställning till om handlingen kan lämnas ut, lägga ner tid och arbete på att söka efter handlingen, är innehållet offentligt ska den lämnas ut utan dröjsmål etc. Det är inte tillåtet att gallra en handling, trots gallringsbeslut, innan utlämnandefrågan har avgjorts.

Särskilt om gallring i samband med leverans till Regionarkivet

Om en myndighet önskar leverera sitt arkiv till Regionarkivet *skall* dock beslutad gallring genomföras av handlingar i upphandlingsärenden som påbörjats fr.o.m. 2009.

Vid en eventuell *leverans* är det alltså *inte* möjligt att av bekvämlighetsskäl låta bli att gallra handlingar i upphandlingsärenden påbörjade fr.o.m. 2009. Gallringsbart material i sådana upphandlingsärenden är alltså den upphandlande myndighetens/enhetens ansvar och endast arkivhandlingar i upphandlingsärenden som ska *bevaras* får levereras till Regionarkivet.

Avgränsning

Dokumenthanteringsplanen medger gallring av handlingar i upphandlingsärenden och omfattar främst gallring av anbud med flera handlingar som rör anbudsgivare/-sökande, som *inte* fått sina anbud eller ansökningar om att få lämna anbud antagna. I övrigt gäller dokumenthanteringsplanens hanteringsanvisningar för samtliga förekommande handlingar i ett upphandlingsärende.

Olika typer av gallringsbeslut/dokumenthanteringsplaner

I Västra Götalandsregionen är det Arkivnämnden som i egenskap av arkivmyndighet har rätt att fatta beslut om gallring. Beslut om gallring i en regional myndighets verksamhet fattas av ansvarig nämnd/styrelse i *samråd* med Regionarkivet (vissa undantag finns). De flesta av Regionarkivets gallringsbeslut gäller en enda myndighet och tillkommer efter förslag från den berörda myndigheten. Det är också myndighetens ansvar att göra gallringsutredningen.

Av *Arkivreglemente för Västra Götalandsregionen* framgår att arkivmyndigheten (Arkivnämnden) i vissa fall får besluta om gallringsfrister (dvs. i praktiken fatta beslut om dokumenthanteringsplan) för handlingar som finns på flera förvaltningar/bolag. Beslutet om bevarande och gallring av handlingar blir gällande för samtliga förvaltningar och bolag i Västra Götalandsregionen som i det här fallet bedriver upphandling.

Regionarkivet har därför tagit initiativ till projekt där gemensamma dokumenthanteringsplaner har upprättats i samarbete med representanter från verksamheterna. Inom Västra Götalandsregionen finns en sådan generell dokumenthanteringsplan för hälso- och sjukvård samt tandvård⁴ samt ett generellt beslut för alla nämnder och styrelser i Västra Götalandsregionen när det gäller gallring av handlingar och uppgifter ”av tillfällig eller ringa betydelse”.

⁴ Dokumenthanteringsplanen gäller för de utförarstyrelser med underliggande förvaltningar som ansvarar för utveckling, drift och förvaltning av sjukhus, primärvård och tandvård.

Vilket/vilka gallringsbeslut/dokumenthanteringsplaner gäller för myndigheterna i Västra Götalandsregionen?

Dokumenthanteringsplanen för upphandlingsprocessen tar över och gäller *före* alla eventuella tidigare myndighetsspecifika gallringsbeslut eller andra generella dokumenthanteringsplaner i de delar som rör *upphandlingsförfarandet*.

- För de myndigheter som hittills saknat gallringsbeslut/dokumenthanteringsplan för sin verksamhet gäller den generella dokumenthanteringsplanen för upphandlingsprocessen för myndighetens handlingar som inkommer och upprättas i upphandlingsförfarandet.
- För de myndigheter som redan har myndighetsspecifika gallringsbeslut/dokumenthanteringsplaner tar den generella dokumenthanteringsplanen för upphandlingsprocessen över och gäller i tillämpliga delar *före* myndigheternas specifika dokumenthanteringsplaner.
- För de myndigheter som omfattas av generell dokumenthanteringsplan för hälso- och sjukvård samt tandvård inom Västra Götalandsregionen (Arkivnämndens beslut 2007-05-02, Dnr 74/05 67) tar den generella dokumenthanteringsplanen för upphandlingsprocessen över avsnitten ”Upphandling” och ”Avtal”.

Konsekvenser av aktuellt gallringsbeslut

Gallring av ej antagna anbud kommer i viss mån att medföra informationsförlust och påverka möjligheterna till uppföljning, utvärdering och forskning om olika faktorer i upphandlingsprocessen. Samtidigt bedömer Arkivnämnden att informationsförlusten i sig inte är tillräckligt alarmerande för att hindra gallring. Handlingarnas samlade informationsvärde får här stå tillbaka för gallringens fördelar; lägre förvarings- och lagringskostnader, minskat praktiskt handhavande och bättre översikt över beståndet av handlingar.

Arkivmyndigheten har därför gjort bedömningen att bl.a. ej antagna anbud i upphandlingsärenden kan gallras och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar samt behovet av information för rättskipningen, förvaltningen och forskningen.

När avtal har slutits och upphandlingen är avslutad kan upphandlingen inte längre överprövas. Leverantören kan istället begära *skadestånd* och en sådan talan ska väckas vid allmän domstol inom ett år från den dag då avtal om upphandlingen slöts.⁵ Det är självklart viktigt att handlingarna inte gallras innan tiden för en leverantör som anser sig har lidit skada att begära skadestånd har löpt ut. Därför har arkivmyndigheten fattat beslut om gallring av ej antagna anbud med gallringsfristen 2 år efter den dag då avtal om upphandlingen slöts (ytterligare ett år efter att tiden för att begära skadestånd löpt ut har lagts till på gallringfristen, bl.a. med tanke på att handlingarna skall finnas kvar en tid för revision eller annan kontroll).

⁵ Överprövning av pågående upphandling sker inför Länsrätten. Skadeståndstalan efter avslutad upphandling sker inför Tingsrätten.

En handlings värde för verksamheten och för framtida forskning har också ställts i relation till hur mycket det kostar att bevara materialet (även om det faktum att handlingarna är skrymmande i sig inte är skäl till gallring).

Synpunkter på forskningsaspekten har också inhämtats från forskare om offentlig upphandling vid Uppsala universitet. Ingen av dem har egentligen använt förlorande bud (och inte heller vinnande bud), däremot har t ex. anbudsutvärderingsprotokoll, förfrågningsunderlag och sammanställningar varit ovärderliga.

Hanteringsanvisningar

Då generella dokumenthanteringsplaner är gemensamma för flera myndigheter saknas detaljerade hanteringsanvisningar för handlingarna. En viktig del i upphandlingsprocessen är att allmänna handlingar och särskilt sekretessbelagda sådana behandlas på ett korrekt sätt. De flesta upphandlingsärenden innehåller många handlingar som omfattas av sekretess och skall därför alltid diarieföras även om sekretessbelagda uppgifter inte får framgå av diariet (eftersom diariet ska kunna förevisas för allmänheten). Utöver beslut om bevarande och gallring har Arkivnämnden därför även beslutat om anvisningar för diarieföring i upphandlingsärenden.

En upphandling ska i stort sett alltid ses som ett eget ärende, även om upphandlingen sker i samband med ett byggprojekt, ett IT-projekt eller annan process.

Det blir mer och mer vanligt att vissa handlingar i upphandlingsärenden enbart finns i digital form; annonsunderlag skickas digitalt till officiella databaser, förfrågningsunderlag görs tillgängliga via Internet och korrespondensen sköts via e-post. Om en myndighet inte, i samråd med Regionarkivet, har säkrat rutiner för digital långtidslagring (för framtida åtkomstmöjlighet), rekommenderas att de digitala handlingarna skrivs ut på papper, diarieförs och förvaras i upphandlingsakten. Det gäller givetvis även relevanta delar av korrespondensen mellan upphandlande myndighet/enhet och anbudsgivare. För handlingar i upphandlingsärenden som kan gallras medges digital arkivering under förutsättning att informationen finns tillgänglig och kan återsökas under hela gallringsfristen. I de fall då e-post innehåller sekretessbelagda uppgifter bör de skrivas ut och raderas från e-postlådan och därefter diarieföras.

Arkivering och sortering av avslutade upphandlingsärenden

Rutiner krävs för att hantera avslutade upphandlingsärenden på ett sådant sätt att bland annat åtkomst och gallring underlättas. Ett upphandlingsärende genererar vanligen mycket dokumentation. I ett första skede är all dokumentation av betydelse för handläggningen och av rättsliga skäl. Med tiden avtar betydelsen för vissa handlingstyper medan andra är viktiga även i fortsättningen.

Av dokumenthanteringsplanen framgår att flera handlingstyper i ett upphandlingsärende kan gallras ”två år efter den dag då avtal om upphandlingen slöts”. Eftersom plockgallring är ett tidsödande och ineffektivt sätt att verkställa gallring på bör myndigheterna vid avslut och arkivering av ett upphandlingsärende välja en sorteringsordning som gör att gallringsbara handlingar inte förvaras tillsammans med bevarandehandlingar. Om upphandlingen sker helt elektroniskt måste systemet ska vara så byggt att gallring av uppgifter kan utföras på ett enkelt sätt.

Återlämnande

Allmänna handlingar får under inga omständigheter återlämnas i original till en anbudsgivare. Det innebär ett frånhändande av allmänna handlingar, vilket enligt arkivlagen fordrar särskilt beslut av regionfullmäktige. Däremot får alltid kopior av offentliga allmänna handlingar tillhandahållas oberoende av om det gäller digitala dokument eller traditionella pappershandlingar.

Beträffande sådant som hör till ett upphandlingsärende men som *inte* är allmänna handlingar föreligger ingen arkiveringsskyldighet enligt arkivlagen. Bilagor som utgörs av *föremål*, t.ex. arbetsprover och modeller, får därför enligt planen ”gallras” dvs. förstöras eller återlämnas till anbudsgivaren vid inaktualitet, dvs. när upphandlingen är avslutad, under förutsättning att de beskrivna eller avbildade i dokumentation som bevaras (alt. sparas i 2 år från den dag då avtal om upphandlingen slöts när det gäller dokumentation av bilagor till ej antagna anbud).

Dokumentation och bevarande av handlingar för upphandlande myndigheter/enheter som omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen

En upphandlande myndighet/enhet ska dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet. Dokument som bör bevaras är exempelvis annons, förfrågningsunderlag, sändlista, öppningsprotokoll, anbudsansökningar, anbud, tjänsteanteckningar avseende kontakter med leverantörer (t.ex. förhandlingsprotokoll), utvärderingsprotokoll och handlingar som utvisar motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud.

Reglerna om bevarande av handlingar/information som står i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) gäller *inte* för upphandlande myndigheter/enheter som lyder under arkivlagen.

När en upphandling har avslutats ska de upphandlande myndigheterna/enheterna som omfattas av arkivlagen iakttä kraven i denna. Övriga upphandlande myndigheter/enheter ska på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande handlingar såsom beskrivningar, modeller och ritningar m.m. i minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

Eftersom upphandlande myndigheter⁶ eller upphandlande enheter⁷ i Västra Götalandsregionen som omfattas av offentlighetsprincipen också lyder under arkivlagen kan Arkivnämnden fatta beslut om att upphandlande myndigheter/enheter i regionen får gallra exempelvis ej antagna anbud tidigare än fyra-årsfristen enligt LOU och LUF.

Det är viktigt att handlingarna inte gallras innan tiden för en leverantör som anser sig har lidit skada att begära skadestånd har löpt ut. Talan ska normalt väckas inom ett år från den tidpunkt då upphandlingskontrakt slöts. Därför har arkivmyndigheten fattat

⁶ Den sammanfattande benämningen i den klassiska lagen på myndigheter och offentligt styrda organ är upphandlande myndighet.

⁷ I försörjningslagen benämns myndigheter samt offentligt styrda organ och övriga företag upphandlande enheter.

beslut om gallring av ej antagna anbud med gallringsfristen 2 år efter den dag då avtal om upphandlingen slöts (ytterligare ett år efter att tiden för att begära skadestånd löpt ut har alltså lagts till innan gallring får ske, bl.a. med tanke på att handlingarna skall finnas kvar en tid för revision eller annan kontroll).

Offentlighet och sekretess för upphandlande myndigheter/enheter som omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen

Anbudsansökningar och anbud omfattas av så kallad absolut sekretess fram till det att den upphandlande myndigheten beslutat att tilldela ett kontrakt till en viss leverantör eller alla anbuden offentliggjorts eller myndigheten på annat sätt avslutat upphandlingen. Sekretess gäller i praktiken även för vissa handlingar innan de blivit allmänna handlingar, såsom sändlistor, tjänsteanteckningar som blir allmänna handlingar först när ärendet avslutats.

För de upphandlande myndigheter/enheter som omfattas av offentlighetsprincipen, d.v.s. statliga myndigheter, landsting och kommuner samt kommunala och landstingsägda bolag gäller följande:

Efter den tidpunkt då tilldelningsbeslut fattats eller alla anbud offentliggjorts, omfattas samtliga handlingar rörande upphandlingar av de vanliga reglerna om handlingars offentlighet och sekretess. Det innebär att offentlighetsprincipen som huvudregel gäller för uppgifter i sådana handlingar, d.v.s. att var och en har rätt att ta del av dem. Om någon begär ut handlingar i ett upphandlingsärende, är den upphandlande myndigheten/enheten skyldig att skyndsamt pröva om sekretess gäller för några uppgifter i handlingarna. Så kan vara fallet bl.a. om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgifterna röjs eller om den upphandlande myndigheten har särskild anledning att anta att en enskild leverantör lider skada om uppgifterna röjs. Uppgifter som omfattas av sekretess får inte lämnas ut. En leverantör bör redan i sitt anbud noggrant ange vilka uppgifter han anser ska vara sekretessbelagda och skälen till detta.

Ett beslut om att inte lämna ut en uppgift i en handling i ett upphandlingsärende kan överklagas till kammarrätten. Vidare kan länsrätten på begäran besluta om ett s.k. editionsföreläggande varigenom den upphandlande myndigheten tvingas lämna ut vissa uppgifter.⁸ Den upphandlande myndigheten kan således inte garantera att uppgifter i anbud ska behandlas ”konfidentiellt”. Efter ett tilldelningsbeslut anses priset i det vinnande anbudet normalt inte vara föremål för sekretess.

⁸ En uppgift kan således vara offentlig hos en domstol men hemlig hos den upphandlande myndigheten/enheten