



Älvkarleby
kommun

Riktlinjer för konkurrensprövning



Älvkarleby
kommun

Antagen av: Kommunfullmäktige, 2002-03-20 § 320

Senast reviderad: 2002-11-06 § 6

Handläggare/författare:

1. Syfte

Dessa bestämmelser syftar till att genom konkurrensprövning av kommunal verksamhet nå hög effektivitet och god kvalitet på kommunens tjänster till kommunmedborgarna. I syftet ingår att erbjuda verksamhet med minst lika hög kvalitet som i kommunal regi och kostnader som inte är högre än om verksamheten bedrivs i kommunal regi.

Konkurrensprövning skall bygga på neutralitet. Genom att visa neutralitet i förhållande till interna och externa anbudsgivare skapas ett långsiktigt förtroende för kommunen i upphandlingsprocessen.

2. Omfattning

Dessa riktlinjer omfattar kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Kommunal verksamhet som bedrivs i annan form, såsom i kommunala bolag, kan efter beslut i respektive styrelse i tillämpliga delar ansluta sig till dessa riktlinjer

Nämnd som har för avsikt att genomföra konkurrensprövning inom något/några av sina verksamhetsområden upprättar plan för detta. Planen redovisas i samband med budget. I planen skall tid för genomförande anges. Nämnd skall årligen redovisa utfallet av planen inom den tid som kommunstyrelsen bestämmer. Kommunfullmäktige godkänner upprättade planer.

Kommunal verksamhet som innefattar myndighetsutövning omfattas inte av dessa riktlinjer för konkurrensprövning.

Vid konkurrensprövning av kommunal kärnverksamhet skall beaktas att kärnverksamheterna i huvudsak skall bedrivas i egen regi. Som kärnverksamhet avses vård, skola och omsorg. De stödfunktioner som finns för dessa verksamheter ingår inte i kärnverksamheten.

Strategiska funktioner inom kommunen, exempelvis vissa delar inom ekonomi och kommunledning samt funktioner nödvändiga för den demokratiska processen skall inte konkurransprövas. I bilaga redovisas de funktioner och verksamheter som inte skall konkurransprövas utan kommunstyrelsens godkännande.

Förfrågningsunderlaget skall i, i de är möjlighet finns, utformas på ett sådant sätt så att även små och medelstora företag ska kunna lämna anbud. Kommunen skall vara lyhörd för de synpunkter som näringslivet för fram. Kommunen strävan bör vara att skapa så goda förutsättningar som möjligt för den lokala företagsamheten, med beaktande av lagen om offentlig upphandling.

Personal som är anställd inom kommunen skall ha möjlighet att genomföra avknoppning av verksamheter som idag drivs i kommunal regi.

3. Egenregiverksamhet

Egenregiverksamhet skall alltid beredas tillfälle att inkomma med erbjudande att utföra den tjänst som skall bli föremål för anbudsupphandling. Inom kommunen skall endast ett egenregianbud lämnas. Om nämnd vill att annan nämnd skall lämna anbud får inte anbud lämnas av upphandlande nämnd.

Om grupp av kommunalt anställda lämnar anbud i eget namn skall dessa betraktas som extern anbudsgivare.

Konkurrensneutralitet skall gälla för anbud avgivna av egenregiverksamhet. Anbud från egenregiverksamhet skall behandlas under samma förutsättningar som ett anbud från en utomstående anbudsgivare. Nämnd är skyldig organisera upphandling och anbudsutvärdering så att konkurrensneutralitet kan vidmakthållas.

Kommunal förtroendeman eller tjänsteman som medverkar vid utformning av ett internt anbud, eller som har anknytning till ett kommunalt företag som lämnar anbud, får inte delta i handläggningen av upphandlingen.

Kommunstyrelsen utfärdar närmare anvisningar i fråga om egenregiverksamhets kalkylmetoder.

En nämnd får förkasta samtliga externa anbud i det fall egenregiverksamheten lämnat det förmånligaste erbjudandet. Infordrande av externa anbud får dock inte ske om syftet är att få en jämförelse med kostnaderna för kommunens egen verksamhet. Lagen om offentlig upphandling vad avser otillbörligt beteende skall särskilt beaktas (SFS 2016:1145).

4. Omställningskostnader

Då nämnd inforrdar anbud skall frågan om övertagande av personal, lokaler, inventarier och dylikt beaktas.

Om verksamhet övergår från kommunal drift till entreprenad och omställningskostnader för personal uppstår skall omställningskostnader för personal bekostas ur centrala anslag reserverade under finansförvaltningen. Dessa kostnader skall inte tas med i anbud som lämnas av egenregiverksamhet.

5. Försöksverksamhet

Om nämnd fattar beslut om att genomföra försök med att, i stället för egen regi, anlita extern leverantör av vara eller tjänst, skall nämnden stå för samtliga merkostnader detta kan medföra för egen eller annan nämnd.

6. Kvalitetskrav

Konkurrensprövning får inte medföra att kvaliteten i verksamheten äventyras. Nämnden skall utifrån målrelaterade kvalitetsfaktorer i sina upphandlingsunderlag avkräva beskrivning av hur kvaliteten skall säkerställas. Detta krav gäller såväl externa som interna anbudsgivare.

För att underlätta införande av nya arbetsmetoder skall kvalitetskrav i möjligaste mån uttryckas som mål och inte som arbetsmetoder. Mätbara kvalitetskrav skall eftersträvas.

Samma kvalitetskrav skall ställas på interna såväl som på externa utförare.

Vid val av entreprenör skall nämnden särskilt bedöma entreprenörens förmåga att långsiktigt uppfylla sina åtaganden. Älvkarleby kommuns kännetecken vid utförande av tjänster skall också gälla för extern utförare.

Härvid skall följande faktorer beaktas: Delaktighet, Tillgänglighet, Effektivitet och Kompetens. Konkurrensprövningen får inte medföra att kommunen inte klarar av att uppfylla sina lagstadgade åtaganden.

7. Miljökrav

Miljökrav skall ingå i upphandlingsunderlaget. Kommunfullmäktiges uttalade miljökrav skall vid varje tillfälle beaktas i alla upphandlingar.

8. Samråd och samverkan

Nämnd skall se till att där så är möjligt samråd sker med brukare vid utformning av kvalitetsmål och vid uppföljning av verksamheten.

Nämnd skall utifrån medbestämmandelagen se till att samverkan sker med företrädare för berörda arbetstagare vid tillämpning av dessa riktlinjer för konkurrensprövning.

9. Upphandlingskompetens

Nämnd svarar för egen upphandlingskompetens samt för att erforderlig upphandlingskompetens ges till anställda som avser lämna anbud i kommunal regi.

10. Möjlighet för anställda att påtala missförhållanden

Om någon av utförarens anställda för annan påtalar eventuella missförhållanden som kan förekomma inom verksamheten får detta inte vara skäl för uppsägning. Detta förutsatt att den anställdes syfte i första hand har varit att åstadkomma en förbättring.

11. Information

Nämnd ansvarar för att information om upphandlad verksamhet delges brukare och medborgare.

Det åvilar varje nämnd att informera det lokala näringslivet om innebörden av dessa riktlinjer för konkurrensprövning inom sitt verksamhetsområde.

12. Uppföljning och utvärdering

Det åvilar varje nämnd att kontinuerligt följa upp och utvärdera den verksamhet som konkurrensprövas. Uppföljning och utvärdering skall ske utifrån de krav som angivits i anbudsunderlag, utifrån dessa riktlinjer för konkurrensprövning samt den av kommunstyrelsen utfärdade upphandlingsinstruktionen.

13. Tillämpning

Kommunstyrelsen utfärdar särskild upphandlingsinstruktion för tillämpning av dessa riktlinjer för konkurrensprövning. Frågor om tolkning av riktlinjerna avgörs av kommunstyrelsen.

Bilaga till Riktlinjer för konkurrensprövning

GEMENSAMMA FUNKTIONER SOM INTE SKALL KONKURRENSPRÖVAS UTAN KOMMUNFULLMÄKTIGES GODKÄNNANDE ÄR:

1. Ekonomisystem med tillhörande system för ekonomisk planering och uppföljning, kundfakturerering och leverantörsbetalningar.
2. Koncernkonto och tjänster för upplåning och likviditetshantering.
3. Tjänster för riskhantering och säkerhet
4. Personaladministrativa system med tillhörande system för förhandling, avtalstolkning, personalbudgetering, löne- och pensionsutbetalningar.
5. IT-plattformar och kommuninternt datakommunikationssystem.
6. Telefonväxelsystem samt interna post- och budtjänst.
7. Centralarkiv
8. Gemensam inköpsverksamhet
9. System för kommungemensam ärendehantering
10. Vård och omsorg
11. Individ- och familjeomsorg
12. Biblioteksverksamhet

UPPHANDLINGSINSTRUKTION

I förslag till riktlinjer för konkurrensprövning anges att kommunstyrelsen utfärdar särskild upphandlingsinstruktion för tillämpning av riktlinjerna. Denna instruktion utgör kommunstyrelsens upphandlingsinstruktion.

ALLMÄNNA FÖRUTSÄTTNINGAR

ORGANISATION

Varje upphandling definieras som ett projekt. Nämnd utser inom förvaltningen en oberoende projektansvarig. Projektansvarig kan vara förvaltningschef. Om förvaltningschef och verksamhetsansvarig utarbetar egenregianbud ska annan person än förvaltningschef utses till projektansvarig.

Älvkarleby kommuns inköpare svarar för upphandling.

ADMINISTRATIV SAMORDNING

För att minimera administrationen kring upphandlingen ska administrativ samordning ske. Samma verksamheter i olika förvaltningar upphandlas om möjligt samtidigt. Dock ska kravspecifikationer för respektive förvaltning upprättas. Älvkarleby kommuns inköpare ansvarar för samordning av upphandling med andra förvaltningar.

Om planerad konkurrensprövning påverkar andra nämnders verksamhet ska samråd ske med kommunstyrelsen.

SEKRETESS

All upphandling omfattas av absolut sekretess från det att anbudsförfrågan går ut tills ärendet avslutats och skriftligt avtal slutits.

Genomförande av konkurrensprövning

1. Information till anställda och brukare/medborgare

I samband med budget upprättar nämnden plan för kommande års konkurrensprövning. När nämnden beslutat om konkurrensprövning av viss verksamhet ansvarar förvaltningschefen för information till berörda anställda och brukare/medborgare.

Om extern anbudsgivare antas ska personal som begär att få kvarstå i kommunal tjänst beredas fortsatt anställning. Anställda som väljer att följa med extern entreprenör åtnjuter kommunal anställningstrygghet under två år.

2. Nämndens/förvaltningens förberedelser

2.1 Beskrivning av verksamheten

Inför upphandlingen behövs följande uppgifter för utformning av kravspecifikation:

- Verksamhetsbeskrivning
- Beskrivning av befintlig personal, antal och arbetstid, lönekostnader m.m.
- Ritningar eller motsvarande på ingående objekt
- Uppgifter om lokaler, inventarier, hyreskostnader o.dyl.
- Uppgift om taxor och avgifter
- Lagar och regler som styr verksamheten
- Annat som kan vara av intresse för anbudsgivare

2.2 Formulera mål för verksamheten

Innan upphandlingen påbörjas ska respektive nämnd besluta om syfte med verksamheten samt mål för kvalitet och miljö. I samband härmed upprättas också en konsekvensbeskrivning. Ställningstagande om mål för verksamheten ska grunda sig på uppföljning och utvärdering av den verksamhet som bedrivs i dag. Nämnden bör också ta ställning till hur och när uppföljningen ska redovisas under avtalsperioden. Det är viktigt att uppföljningen före och efter konkurrensprövning är jämförbar så att utvärdering av intern eller extern utförare är möjlig.

Syfte och mål för verksamheten ska förankras i förvaltningens samverkansgrupp före nämndbeslut.

3. Utarbetande av kravspecifikation

Projektansvarig ansvarar för utformning av kravspecifikation. Till sin hjälp kan projektansvarig knyta verksamhetskompetens. Den kompetensen kan komma från annan förvaltning än den som är aktuell för konkurrensprövning. Det är viktigt att förvaltningscheferna ställer upp på att "låna" ut resurs för detta. Om inte sådan kompetens finns att tillgå internt i kommunen måste konsulthjälp köpas.

Vid utarbetande av kravspecifikation ska samverkan ske med berörda utsedda fackliga representanter.

3.1 Planeringsmöte med berörd förvaltningschef

Före upphandlingen hålls ett planeringsmöte där den projektansvarige tillsammans med berörd förvaltningschef och Älvkarleby kommuns inköpare diskuterar följande punkter:

- Hur går upphandlingen till, vem gör vad
- Ska samma verksamhet i andra förvaltningar upphandlas samtidigt
- Verksamhetsinnehåll
- Hur stor andel av kommunal kärnverksamhet ska alltid finnas kvar i kommunal regi
- Vad ska framgå av kravspecifikationen
- Kvalitet
- Miljö
- När och hur fackliga organisationer, brukare, medborgare och berörd personal ska informeras
- Eventuellt speciella krav
- Ekonomi, avvecklingskostnader m.m.
- Personal
- Regler för sekretess
- Kommunens insyn i verksamheten
- Om underentreprenörer ska tillåtas och regler för dessa
- Hur eventuellt övertagande av verksamhet ska gå till
- Om extern entreprenör vinner anbudstävlan ska information till berörd personal ske genast
- Möjlighet för anställda att påtala missförhållanden
- Utvärdering/uppföljning och hur det ska gå till
- Avtalstid m.m.
- Beslutsgång

3.2 Samverkan i förvaltningens samverkansgrupp

Den projektansvarige informerar i förvaltningens samverkansgrupp om innehållet i kravspecifikationen avseende upphandlingens omfattning och inriktning.

3.3 Godkännande av nämnd

Kravspecifikationens omfattning, inriktning samt krav på kvalitet och miljö ska godkännas av respektive nämnd innan upphandlingen påbörjas. I övrigt innehåller kravspecifikationen tekniska beskrivningar, avtalsformuleringar etc. Handlingar i ärendet skickas ut i förväg och är belagda med sekretess. Om ärendet tas upp till diskussion i t.ex. partigrupp så ligger ett ansvar på samtliga inblandade att sekretessen följs. Den projektansvarige föredrar ärendet i nämnden.

Nämnden ska utse några ledamöter, t ex presidiet eller annan grupp av politiker, som får fortlöpande information under pågående upphandling och inför beslut om val av leverantör.

4. Val av upphandlingsform - annonsering

Älvkarleby kommuns inköpare svarar för val av upphandlingsform i enlighet med Lag om offentlig upphandling (LOU).

Funktioner som undantas konkurrensprövning framgår av bilaga till riktlinjer för konkurrensprövning.

A-tjänster ska annonseras i Official Journal om upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet, för närvarande ca 1.8 Mkr. För A-tjänster kan man välja öppen eller selektiv upphandling.

Öppen upphandling

(A-tjänst enligt bilaga överstigande tröskelvärdet ca 1,8 mkr)

Vid öppen upphandling inbjuds alla på marknaden att delta i anbudsgivningen. Det sker genom annonsering i Official Journal, Anbudsjournalen och på kommunens hemsida samt eventuellt andra media beroende på den verksamhet som ska upphandlas.

I lagen regleras de tidsfrister som gäller för upphandling över tröskelvärdet. Vid öppen upphandling ska tiden för mottagande av anbud vara minst 52 dagar.

Selektiv upphandling

(A-tjänst enligt bilaga överstigande tröskelvärdet ca 1,8 mkr)

Selektiv upphandling användes företrädesvis när antalet inkomna anbud förväntas bli så många att administrationen blir alltför omfattande. Vid selektiv upphandling sker upphandlingen i två steg. Steg ett innebär att man genom annonsering (som vid öppen upphandling) inbjuder leverantörer att lämna en intresseanmälan för anbudsgivning enligt särskilda villkor. I steg två väljs ett begränsat antal leverantörer, som lämnat intresseanmälan, ut att delta i anbudsgivningen.

I lagen regleras de tidsfrister som gäller för upphandling över tröskelvärdet. Vid selektiv upphandling gäller att:

- tiden för mottagande av ansökningar av intresseanmälan är minst 37 dagar
- val av anbudsgivare (selektering) beräknas ta 1 vecka
- tiden för mottagande av anbud är minst 40 dagar

Förenklad upphandling

(B-tjänst enligt bilaga eller A-tjänst under tröskelvärdet ca 1,8 mkr) Inbjudan till anbudsgivning sker genom annonsering eller riktat till redan kända leverantörer. Anbudstidens längd avgörs utifrån vad som ska upphandlas och vad som kan anses affärsmässigt.

5. Utarbetande av anbud

5.1 Egenregianbud

Vid konkurrensprövning av befintlig verksamhet ska egenregi beredas tillfälle inkomma med eget anbud. Förvaltningschef ansvarar för organisation av egen-regianbud. Förvaltningschef förväntas inte delta i egenregianbud.

Vid nystart av verksamhet avgör den egna nämnden om konkurrensprövning ska ske samt om eget anbud ska lämnas.

Om ett egenregianbud för sitt genomförande förutsätter sådana viktigare förändringar som 11§ MBL syftar på, ska dessa villkorade förändringar förankras under sekretess i förvaltningens samverkansgrupp innan anbudet avges. Detta är förvaltningschefens ansvar.

5.2 Personalanbud

Personalanbud betraktas som extern anbudsgivare. Om anbud ska lämnas från personalen ska följande gälla:

- Personal erbjuds information/utbildning inför ställningstagande om eget personalanbud.
- Personalen måste bestämma sig för eget personalanbud senast när arbetet med verksamhetsbeskrivning inför kravspecifikationen påbörjas.
- Förberedelser på arbetstid för personalen tillåts inte.
- Om personalanbud vinner anbudstävlan beviljas inte tjänstledighet för personal som bildar eget företag p.g.a. konkurrensförhållande med kommunen. Kommunen kan inte gynna enskilda företag.
- Ansvarig nämnd får ta ställning till om något egenregianbud ska lämnas om enhetschef väljer att delta i ett personalanbud.

5.3 Avknoppning

Avknoppning av hela eller delar av kommunal verksamhet kan ske i den mån lagstiftningen så tillåter.

6. Anbudsöppning

Anbudsöppning ska enligt lagen ske av minst två utsedda personer.

7. Utvärdering

Vid utvärdering av anbudet återkommer behovet av verksamhetskompetens. Även annan specialistkompetens t ex ekonomi, personal m.m. kan bli aktuell i en utvärderingsgrupp. Information ges till den politikergrupp som nämnden utsett.

Utvärderingen sker helt utifrån givna förutsättningar i kravspecifikationen. Av denna framgår de kriterier som ska gälla vid utvärderingen. Bland kriterierna kan, beroende på vad som upphandlas och vad som kan anses vara affärsmässigt, ingå bedömningsfaktorer såsom anbudsgivarens finansiella styrka, företagarkompetens och inre faktorer t ex arbetssätt, förhållningssätt, relationer och ”klimat”

I utvärderingen ingår också:

- Granskning för att se om de formella kraven uppfylls
- Nollställning av de anbud som uppfyller de formella kraven inkl egenregianbud, d.v.s. se till att anbuden är jämförbara avseende pris och innehåll m.m.
- Bedömning av anbuden ur verksamhetssynpunkt d.v.s. anbudsgivarens möjlighet att fullfölja uppdraget vad gäller innehåll, kvalitet och miljökrav.
- Den eller de anbudsgivare som uppfyller krav beträffande pris och kvalitet kallas till ett möte där anbudsgivaren ges möjlighet att redogöra för sitt anbud.

Det är viktigt att kommunen uppträder som en seriös och konkurrensneutral och affärsmässig köpare.

8. Förhandling med fackliga organisationer

Innan beslut i nämnden genomförs en förhandling enligt MBL § 38 avseende godkännande av leverantör, d.v.s. i huvudsak att leverantören betalar skatter och avgifter och inte har skulder hos kronofogden. Den projektansvarige kallar till och genomför förhandlingen med berörda fackliga organisationer.

9. Beslut i nämnden

När anbudsutvärderingen är avslutad skriver den projektansvarige alternativt förvaltningschef förslag till nämnden för beslut. Av förslaget ska motivet för val av leverantör tydligt framgå och vilka som deltagit i utvärderingen. De handlingar i ärendet som skickas ut kommer att vara belagda med sekretess.

Egenregianbudsgivaren får inte delta vid nämndens behandling av ärendet. Nämnden kan delegera beslut om antagande av leverantör till presidiet.

Om egenregianbudet bedöms vara det mest fördelaktiga förkastas samtliga externa anbud vilket ur juridisk synvinkel är detsamma som att upphandlingsförfarandet avbryts.

10. Utformning av avtal – egenregi och entreprenör

Efter beslut utformar den projektansvarige tillsammans med Älvkarleby kommuns inköpare avtalsförslag i enlighet med kravspecifikationen. Nämnden uppdrar efter samråd med Älvkarleby kommuns inköpare åt ordförande eller annan person att teckna avtalet. Först efter det att skriftligt avtal tecknats mellan parterna är ärendet offentlig handling.

11. Information till brukare/medborgare

Nämnden har ansvar för att informera berörda brukare/medborgare om vilka tjänster som kommunen upphandlat.

12. Information till anbudsgivare

Älvkarleby kommuns inköpare informerar de anbudsgivare som förlorat anbudsgivningen.

13. Förvaring av handlingar

Alla handlingar kommer att diarieföras och förvaras enligt LOU (Lagen om offentlig upphandling) och arkivlagen.

Bilaga

Förteckning av tjänster

Avdelning A

1. Underhåll och reparation av motorfordon, hushållsartiklar och maskinutrustning
2. Landtransport, inkl. säkerhetstransporter, kurir- och taxitransport, utom postbefordran
3. Lufttransport, utom postbefordran
4. Postbefordran till lands och i luften, utom sådana tjänster som avses i avdelning B 18
5. Telekommunikation*
6. Finansiella tjänster
 - a) Försäkringstjänster
 - b) Bank- och förvaltningstjänster mot avgifter, provision, ränta och andra former av ersättningar**
7. Datatjänster och därmed anknutna tjänster
8. Tjänster för forskning och utveckling, som endast gäller den egna verksamheten och helt finansieras av den upphandlande enheten
9. Redovisning, revision och bokföring
10. Marknadsundersökningar, inkl. opinionsmätningar
11. Konsulttjänster för administration och organisation av företag
12. Arkitekttjänster, Ingenjör- och konstruktörstjänster, stadsplanering och landskapsarkitektur och anknutna vetenskapliga och tekniska konsult-tjänster
13. Tjänster avseende annonsering (reklam)
14. Fastighetsförvaltning, inkl. städning och löpande underhåll
15. Förlags- och tryckeritjänster, som utförs mot ersättning
16. Tjänster för avloppsrening, sophantering, sanering och liknande verksamhet

Avdelning B

17. Hotell- och restaurangtjänster
18. Rälsbunden transport
19. Sjötransport och annan vattenburen transport
20. Stuveritjänster, godshantering i terminal, på flygplats, eller i hamnar
21. Juridiska tjänster***
22. Arbetsförmedling, till personalvård anknutna tjänster
23. Säkerhets- och bevakningstjänster, utom säkerhetstransporter
24. Utbildning, inkl. yrkesutbildning
25. Hälso- och sjukvård samt socialtjänst
26. Tjänster inom kultur, fritids- och idrottsverksamhet

27. Andra tjänster

- * utom telefoni, telex, radiotelefoni, personsökning och satellittjänster
- ** utom tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument, förvaltning av statsskulder och sådana tjänster som utförs av Sveriges riksbank
- *** utom skiljemanna- och förlikningsuppdrag