



VÄRMDÖ KOMMUN

Policy för konkurrensprövning i Värmdö kommun

Kommunledningskontoret
Värmdö kommun

Version: 2012-12-12

Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
2.	Vad är konkurrensprövning?	2
3.	Syftet med konkurrensprövning	3
4.	Förutsättningar och risker	3
5.	Områden för konkurrensprövning	4
6.	Prioriteringskriterier vid konkurrensprövning	4
7.	Egenregins möjlighet att lämna anbud	5
8.	Konkurrensneutralitet	5
9.	Nämnders konkurrensprogram	6
	Bilaga: Genomförande av konkurrensprövning enligt LOV	7
	Bilaga: Genomförande av konkurrensprövning enligt LOU	9

1. Inledning

Värmdö kommun vill främja en god hushållning av skattemedel och god kvalitet genom att kontinuerligt pröva kommunalt driven verksamhet genom aktiv konkurrensprövning. Önskade effekter finns vanligen i ett individperspektiv – ökat inflytande och ökad möjlighet att välja – och i ett systemperspektiv – ökad kvalitet och lägre kostnader.

Nämnderna ansvarar för en aktiv konkurrensprövning inom sitt ansvarsområde och beslutar om konkurrensprövning. Nämnder ska årligen till kommunfullmäktige redovisa en plan för vilka nya områden som ska konkurrensprövas.

Konkurrensutsättning som främjar kostnadseffektivitet och medborgarnas valfrihet bör grundas på en systematisk analys över lämpliga verksamheter och områden utifrån ett strategiskt helhetsperspektiv, snarare än styras av kortsiktiga impulser och löpande propåer från företaget, medarbetare och andra. Föreliggande policy syftar till att utgöra grunden för en sådan analys. I policyn beskrivs begrepp, ansvarsförhållanden, prioriteringsordning samt förhållningssätt i övrigt.

I bilaga ges vägledning för konkurrensprövning enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) och lagen om offentlig upphandling (LOU).

2. Vad är konkurrensprövning?

Konkurrensprövning innebär ett systematiskt provande om ett privat företag, en förening eller ett kooperativ helt eller delvis kan driva kommunalt finansierad verksamhet. Konkurrensprövning ska inte förväxlas med privatisering som innebär att kommunen överlåter huvudmannskapet, både drift och finansiering, på annan huvudman.

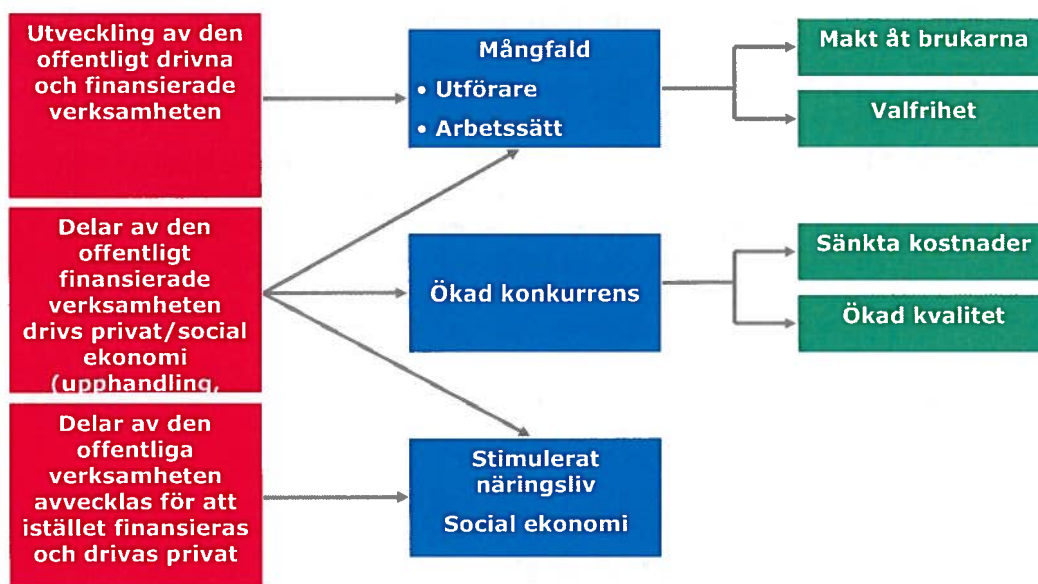
Värmdös medborgare och kunder ska erbjudas tjänster av god kvalitet och kostnadseffektivt resursutnyttjande. Grundprincipen är därför att det är underordnat om leverantören är kommunen, ett företag, en förening eller ett kooperativ.

Konkurrensprövning kan ske enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller enligt tillämpning av lagen om valfrihetssystem (LOV). Enligt LOU upphandlar kommunen en eller flera tjänsteleverantörer som sedan utför tjänsten under en fastställd avtalsperiod. LOV innebär att kommunen sätter upp kvalitetskrav och sätter pris på tjänsten och alla tjänsteleverantörer som klarar att leva upp till villkoren ges tillstånd och blir därmed valbara av brukaren.

3. Syftet med konkurrensprövning

Det finns vanligtvis flera syften med att genomföra konkurrensprövning: sänkta kostnader, ökad kvalitet, utökat tjänsteutbud, utveckling av verksamheten, förstärkning av medborgarnas individuella inflytande och makt, öka valfriheten (brukare och personal) och främja det lokala näringslivet och/eller den sociala ekonomin. Syftena kan hänga samman med varandra, vilket illustreras av nedanstående figur.

Figur 1: Syften med konkurrensprövning



Vid varje enskild konkurrensprövning är det avgörande att vara klar över syftet, eftersom det kan påverka formerna för konkurrensprövningen.

4. Förutsättningar och risker

Framgångsrik konkurrensprövning innebär krav på förutsättningar och hänsyn till relevanta risker. Både förutsättningar och risker kan skilja sig åt beroende på verksamhet och omständigheter i övrigt.

En grundförutsättning är god beställarkompetens, dvs. kunskaper som säkerställer att behovet kan analyseras korrekt, tjänsten kan beskrivas och kravställas ur ett brukar- och användarperspektiv och upphandlas på ett korrekt och affärsmässigt sätt samt följas upp professionellt. Även om det kan synas självklart brukar även förekomsten av en marknad uppmärksammas som en förutsättning för konkurrensprövning.

Viktiga risker att ta hänsyn till, och vidta åtgärder för att reducera, är bland annat:

- förlust av möjlighet till nödvändig styrning och kontroll
- risk för oseriösa aktörer
- kompetenstapp och personalomställningar
- omställningskostnader
- oförutsedda kostnadsökningar
- risk för monopolsituation

Även andra risker kan förekomma. Att identifiera och analysera risker är därför ett centralt inslag vid överväganden om konkurrensprövning.

5. Områden för konkurrensprövning

Samtliga delar av den kommunala verksamheten kan konkurrensprövas med undantag av myndighetsutövning och andra verksamheter som enligt lag inte kan konkurrensutsättas samt vissa strategiska ledningsfunktioner där kommunstyrelsen bedömer det vara av ett helhetsintresse för kommunen att dessa är kvar i egen regi. Det kan handla om verksamheter som levererar tjänster till medborgarna och interna funktioner inom förvaltningen.

6. Prioriteringskriterier vid konkurrensprövning

Även om i princip all verksamhet där det finns lagstöd *kan* konkurrensprövas, innebär detta inte att alla verksamhet *bör* konkurrensprövas. Således finns behov av att göra relevanta prioriteringar. Vissa verksamheter lämpar sig bättre att konkurrenspröva än andra, marknadsförutsättningarna kan skilja sig liksom brukarnas förutsättningar för att aktivt göra relevanta val.

En grundförutsättning för konkurrensprövning är förekomsten av en fungerande marknad. Om intresserade marknadsaktörer saknas kan konkurrensprövning inte genomföras.

I övrigt ska följande överväganden vara vägledande vid prioritering av områden och verksamheter för konkurrensprövning.

- **Effektivisering och kostnadssänkning:** Hänsyn ska tas till möjligheten att sammantaget sänka kommunens kostnader (driftskostnader, omställningskostnader m.m.). Hänsyn ska även tas till risken för att verksamheten blir kostnadsdrivande då den konkurrensprövas. Verksamhet där effektiviserings- och kostnadsminskningspotentialen är större ska prioriteras framför verksamheter där potentialen är mindre.

- **Potential för kvalitetsförbättringar:** Hänsyn ska tas till möjligheten att förbättra kvaliteten i verksamheten. Bedömningen innebär att nuvarande kvalitet i egenregi verksamheten bedöms i förhållande till förmodad kvalitet på tjänsteleveranser av externa leverantörer. Det kan också handla om förbättrade förutsättningar för metodutveckling och ett mer varierat tjänsteutbud. Verksamhet där kvalitetsförbättringspotentialen är större ska prioriteras framför verksamhet där potentialen är mindre.
- **Komplexitet och enkelhet:** Vissa verksamheter är mer komplexa att konkurranspröva än andra. Verksamhet som är enkel att konkurranspröva ska prioriteras framför verksamheter som är mer komplexa att konkurranspröva.
- **Valfrihetens betydelse för brukarna:** Vissa verksamheter är viktigare ur ett valfrihetsperspektiv än andra. Verksamhet som är mer betydelsefull ur ett valfrihetsperspektiv ska prioriteras framför verksamhet som är av mindre betydelse för brukarna ur ett valfrihetssystem.

Vid prioritering av verksamhet för konkurransprövning samspelar övervägande, vilket innebär att prioriteringen i praktiken blir en sammanvägd bedömning av faktorerna ovan.

Ställningstagande bör även göras om området helt eller delvis ska konkurransprövas. Exempelvis kan en viss andel av ett tjänsteområde konkurransutsättas, medan resterande behålls inom kommunal egenregi.

7. Egenregins möjlighet att lämna anbud

Egenregins möjlighet att lämna anbud vid upphandling av skolor och särskilt boende beslutas av kommunstyrelsen.

Om kommunen vill driva verksamhet i egenregi parallellt med en eller flera externa aktörer, ska den kommunalt drivna delen inte konkurransprövas.

8. Konkurrensneutralitet

Konkurrensprövning ska alltid präglas av konkurrensneutralitet. Det innebär till exempel att i de undantagsfall egenregianbud prövas mot annan leverantör, ska den egna verksamheten inte särbehandlas.

9. Nämnders konkurrensprogram

Nämnder och styrelser ska i sin årliga budget i ett konkurrensprogram beskriva de delar av sina tjänster, ansvarsområden och verksamheter som den har för avsikt att konkurranspröva samt åiterrapportera detta till kommunfullmäktige. Detta gäller för bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden, finansieringsnämnden för utbildning, finansieringsnämnden för äldreomsorg, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, samhällsplaneringsnämnden och socialnämnden. Krisledningsnämnden, utbildningsstyrelsen, valnämnden, vård- och omsorgsstyrelsen samt överförmyndarnämnden berörs inte av kravet på att upprätta ett konkurrensprogram.

Konkurrensprogrammet ska minst bestå av:

- förteckning av de huvudsakliga verksamheterna inom nämndens ansvarsområde
- klargörande av vilka av verksamheterna som är konkurrensutsatta och till vilken grad
- klargörande av vilka verksamheter som inte kan konkurrensutsättas med hänsyn till myndighetsutövning och annan lagstiftning
- klargörande av vilka verksamheter som nämnden avser att konkurranspröva under innevarande budgetår, med motivering
- klargörande av vilka verksamheter som nämnden inte avser att konkurranspröva tillsammans med motivering

Konkurrensprogrammet innebär alltså att nämnden årligen tar ställning till konkurransutsättning av all verksamhet som bedrivs inom nämndens ansvarsområde.

Inför varje konkurransprövning som nämnden beslutar om ska en plan upprättas som minst innehåller:

- syftet med konkurransprövningen
- bedömning av marknadsförutsättningarna
- analys av risker och konsekvenser på kort och lång sikt av att lämna över produktionen till en extern leverantör, ex. lokaler, personal, utrustning och hantering av omställningskostnader. Huvudregeln är att personal ska övertas av ny verksamhetsutövare.
- analys av förväntade positiva effekter i form av exempelvis kostnadssänkningar, ökade valmöjligheter, kvalitetsförbättringar m.m.
- kvalitetskrav och former för uppföljning av kvalitet på leveranser.

Bilaga: Genomförande av konkurrensprövning enligt LOV

Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla när kommunen överlåter till den enskilde att välja en utförare av en tjänst bland godkända leverantörer i ett valfrihetssystem.

LOV omfattar vissa tjänster som är upptagna som B-tjänster i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt övriga tjänster inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Som exempel kan nämnas äldreomsorg, social omsorg för handikappade, barnmorsketjänster, tjänster utförda av allmänpraktiserande läkare och tjänster för dagcenter. Lagen gäller inte tjänster inom barn- och ungdomsomsorg.

Nedanstående beskrivning är hämtad från Kammarkollegiets skrift "Upphandling enligt LOV – en processbeskrivning" (2011:04). I nämnda skrift finns fördjupad information om aktiviteterna inom de tre faser som ovan beskrivits översiktligt. Se även Kammarkollegiets skrift "Utformning av förfrågningsunderlag vid upphandling enligt LOV" (2011:01) som mer eller mindre är en checklista vid upphandling enligt LOV.

Processen för ett valfrihetssystem kan förenklat beskrivas i tre huvudfaser; den förberedande fasen, genomförandefasen och fasen för förvaltning och utveckling av valfrihetssystemet.

Figur 2: Process vid konkurrensprövning enligt LOV (ur Upphandling enligt LOV – en processbeskrivning)



Faserna är i verkligheten inte statiska utan kan löpa parallellt och även gå in i varandra.

Vanligtvis initieras ett införande av ett valfrihetssystem genom ett politiskt beslut om att utreda förutsättningarna för ett valfrihetssystem. När förutsättningarna för ett valfrihetssystem utreds finns olika faktorer att ta ställning till. Det kan exempelvis vara:

- vilka behov som målgruppen för den tilltänkta tjänsten har
- vilken tjänst eller vilka tjänster som valfrihetssystemet ska inkludera
- hur marknaden för den tilltänkta tjänsten ser ut.

När väl en utredning av förutsättningarna är gjord, och det finns ett politiskt beslut om att införa ett valfrihetssystem börjar själva införandet av systemet. Förberedelserna för och införandet av ett valfrihetssystem innebär att

- skapa en organisation för att hantera valfrihetssystemet

- ta ställning till hur man exempelvis ska utforma och hantera det ickevalsalternativ som kommunen är skyldig att ha
- skriva ett förfrågningsunderlag samt att
- informera den identifierade målgruppen, leverantörer och medborgare om valfrihetssystemet.

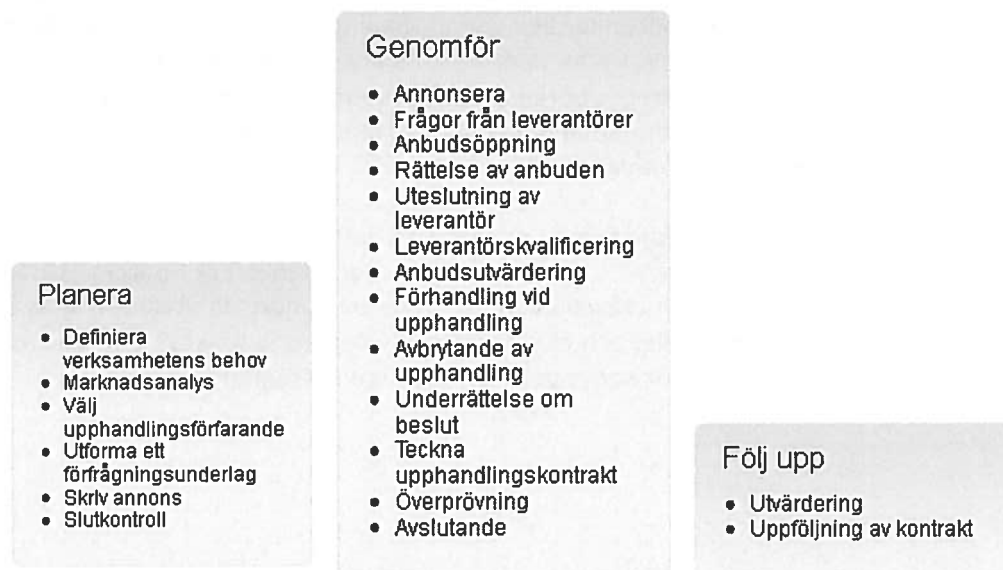
Efter att kommunen förberett ett införande av ett valfrihetssystem övergår processen i steg två, genomförandefasen. I genomförandefasen annonseras valfrihetssystemets förfrågningsunderlag, kommunen hanterar frågor och ansökningar från sökande leverantörer och godkänner även de ansökningar som uppfyller förfrågningsunderlagets fastställda krav. Under denna fas tecknas också kontrakt med godkända leverantörer och leverantörerna börjar verka i systemet. Kommunen måste också arbeta aktivt i form av information om valmöjligheter etc. för att göra det möjligt för den enskilde att göra aktiva val.

Det som utmärker den tredje fasen i processen är att den gör en aktiv utveckling av valfrihetssystemet under systemets gång möjlig. Kommunen bör förutom att följa upp ingångna kontrakt och aktuella verksamheter även göra en utvärdering av valfrihetssystemet. Blev utfallet och effekterna av systemet de tänkta? Om inte finns bland annat möjligheten för kommunen att revidera förfrågningsunderlaget.

Bilaga: Genomförande av konkurrensprövning enligt LOU

Konkurrensprövning enligt LOU följer en sedvanlig upphandlingsprocess som består av tre faser: planera, genomföra och följa upp.

Figur 3: Process vid konkurrensprövning enligt LOU



Varje fas innehåller ett flertal delmoment som kräver ställningstaganden. Värmdö kommun har internt expertstöd för att genomföra upphandlingar enligt LOU vid konkurrensprövning.