

Københavns Kommunes udbudspolitik

1. Indledning og overordnet målsætning

Københavns Kommune har som mål at yde en service overfor borgere og virksomheder, som gør det attraktivt at bosætte sig og investere i byen. Kommunen skal være meget bevidst om kvaliteten i sine serviceydelser.

Formålet med at fastlægge en udbudspolitik er at sikre, at kommunens opgaver løses bedst muligt inden for de gældende økonomiske rammer. Et af midlerne til at opnå dette er at udsætte opgavevaretagelsen for konkurrence gennem udbud.

Det er et mål, at kommunens service pr. skattekrone er så høj som mulig, uanset om opgaverne varetages i kommunalt eller i privat regi.

Et bevidst og konsekvent arbejde med at etablere konkurrence sætter fokus på kvaliteten af den service kommunen yder og fremmer udviklingen af nye og bedre løsninger i et samspil mellem kommunen og private virksomheder. Et samspil der medvirker til at skabe valgmuligheder for borgerne.

Kommunen stiller høje krav til produktionen af ydelser, både hvor opgaverne varetages i kommunen, og hvor de udføres af private virksomheder for kommunen. Medarbejderne skal sikres et udfordrende og sundt arbejdsmiljø, hvad enten produktionen foregår internt eller eksternt.

Opgaveløsningen skal foregå på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag uanset om opgaven løses eksternt eller internt. Ved udformning af kravsspecifikation og udvælgelses-/tildelingskriterier skal udvalgene således drage omsorg for, at de miljømæssige forhold er tilgodeset såvel i relation til produktionsforhold som i relation til materialevalg og drivmidler.

Kommunen har altid det overordnede ansvar for opgavens løsning i forhold til borgerne. Forvaltningerne skal forpligte eksterne leverandører til at efterleve kommunens krav om, at brugeren mødes med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid, jf. Københavns Kommunes værdigrundlag.

Ved udlicitering af en opgave overføres alene produktions- og personaleansvaret til en ekstern leverandør. Det overordnede beslutnings-, udformer- og finansieringsansvar ligger fortsat hos kommunen som bestiller. Ligeledes påhviler kontrol- og opfølgingsansvaret altid kommunen.

2. Overordnede rammer

Ledelsen har pligt til løbende at sikre, at opgaveløsningen herunder de opgaver der aktuelt udføres af eksterne leverandører foregår på den mest effektive måde såvel på kort som på lang sigt. Overvejelser om udbud skal integreres i udvalgenes almindelige styring og planlægning af aktiviteter. I styring inddrages kvalitet og miljømæssige forhold.

Med jævne mellemrum gennemgås alle opgaver for at vurdere, om en opgave kan løses på en bedre måde. Ved opgaver forstås såvel den samlede opgave som den enkelte opgaves delkomponenter. Under forudsætning af, at det er muligt at få opgaven – eller delopgaven – løst under konkurrencemæssige vilkår, og der er tvivl om hensigtsmæssigheden og effektiviteten i den kommunale opgaveløsning, sendes opgaven – eller delopgaven – i udbud.

Ved overvejelser om udbud / udlicitering er det afgørende at klargøre og præcisere, hvad formålet med udlicitering er. Det må således indgå i overvejelserne, om formålet bedst kan tilgodeses gennem en udlicitering i form af opgaveoverførsel til private leverandører, eller om mellemformer lige så godt eller bedre kan tilgodeses formålet. Som eksempler på mellemformer kan nævnes mål- og rammestyring, virksomhedskontrakter med egen organisation, organisering efter bestiller- og udførermodellen (BUM) samt privatretlige selskabskonstruktioner. Udbudspolitikken skal således ses i sammenhæng med andre styringsformer.

Det anbefales, at ledelsen sikrer, at overvejelser om intern eller ekstern opgaveløsning kommer til at foreligge skriftlig. Dette kan være nyttigt, når løsningen af en opgave skal genovervejes. Endvidere skal det kunne begrundes, hvorfor den konkrete opgaveløsning er valgt.

Myndighedsopgaver

Myndighedsopgaver kan ikke udliciteres med mindre, der er givet særlig hjemmel i lov.

Det drejer sig eksempelvis om regeludstedelse, betjening af den politiske ledelse, forvaltning af konkrete retsakter, der pålægger borgere og virksomheder rettigheder og pligter så som udstedelse af byggetilladelser, miljøgodkendelse- og tilsyn mv.

I forbindelse med udførelsen af disse myndighedsopgaver gennemføres imidlertid en række støttefunktioner, som fx tekniske undersøgelser og konsulentundersøgelser. En del af disse vil kunne udføres eksternt.

Opgavers egnethed til udbud

Særlige hensyn kan medføre, at en opgave ikke er egnet til udbud. Forhold der kan inddrages i vurderingen heraf er bl.a.:

a) Strategiske hensyn

I nogle tilfælde vil strategiske hensyn gøre en opgave uegnet til udbud. Det kan fx være vanskeligt eller uhensigtsmæssigt at skille en opgave fra myndighedsudførelsen. Kommunen kan også have en interesse i at fastholde en opgave med henblik på kompetenceopbygning og kompetenceudvikling i kommunen.

b) Bagatelgrænse

Der skal være et rimeligt forhold mellem den forventede besparelse og de omkostninger, der er forbundet med at gennemføre udbudsforretningen.

Opgaver kan derfor undtages fra udbud, hvor de samlede omkostninger ved at udbyde opgaven er større end den samlede forventede gevinst eller serviceforbedring.

c) Antal mulige leverandører

En væsentlig forudsætning for en vellykket udlicitering er, at tilstrækkeligt mange kvalificerede leverandører afgiver tilbud, således at der opstår en reel konkurrencesituation. Er der ikke et marked for opgavens løsning, bør forvaltningen ikke udbyde opgaven.

I de situationer, hvor der kun er en enkelt eller ganske få potentielle tilbudsgivere til en samlet opgavevaretagelse, kan forvaltningen overveje en opsplitting i delopgaver, så en reel konkurrence opnås.

I overvejelserne om udbud skal indgå forhold som leveringssikkerhed og den fremtidige konkurrencesituation, herunder muligheden for også at sikre reel konkurrence ved et fornyet udbud efter udløb af udliciteringsperioden.

3. Udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder

Kommunens forvaltninger kan udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, i det omfang det findes hensigtsmæssigt og økonomisk er til gavn for kommunen, jf. Lov nr. 378 af 14. juni 1995.

Når kommunen indgår aftale om at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, sker dette i lige konkurrence med øvrige leverandører på markedet. Kommunen har herved mulighed for at bevise effektiviteten i sin opgaveløsning og vise tillid til medarbejderne.

4. Tilrettelæggelse af udbudsforretningen

Den enkelte udbudsforretning skal tilrettelægges således, at konkurrencen fremmes mest muligt, herunder også mellem den offentlige og den private sektor.

Opmærksomheden henledes på, at EU's udbudsregler med fordel kan anvendes helt eller delvist, også selv om kommunen ved udbud af den konkrete opgave ikke vil være forpligtet hertil, idet kontraktsummen ligger under den relevante tærskelværdi. EU's udbudsregler er med til at sikre, at udbudet foregår i lige og åben konkurrence.

Offentliggørelse af udbudsforretningen

Der tilstræbes altid størst mulig offentlighed og gennemsigtighed omkring gennemførelse af udbudsforretninger. Dette gælder både ved valg af udbudsform samt offentliggørelse ved annoncering.

Endelig skal borgernes mulighed for aktindsigt i relevant materiale imødekommes med mindre væsentlige hensyn gør sig gældende.

Specifikation af den udbudte opgave

Opgaverne udbydes med det politisk fastsatte serviceniveau, og udbudsmaterialet skal afspejle dette serviceniveau.

Ved enhver form for udbud skal det udbudsmateriale, som den udbydende forvaltning udleverer, indeholde en specifikation af den eller de udbudte opgaver, således at udbudsforretningen kan gennemføres under størst mulig og gennemsigtig konkurrence, og således at potentielle tilbudsgivere har en realistisk mulighed for at afgive tilbud. Specifikationen skal udformes således, at tilbudsgivere afgiver tilbud, der er sammenlignelige.

Specifikationen skal i videst muligt omfang indeholde oplysninger om omfanget og afgrænsningen af den eller de udbudte opgaver. Specifikationen skal endvidere så vidt muligt indeholde oplysninger om tekniske, kontraktmæssige, kvalitets- og kvantitetsmæssige krav, miljøforhold samt tidsfrister og kontraktperiodens længde. Der skal i den forbindelse så vidt muligt anvendes standardiserede krav, normer og specifikationer.

Udvælgelses- / tildelingskriterier

I de tilfælde hvor der er tale om et udbud med en prækvalifikationsfase, skal den udbydende forvaltning ved offentliggørelsen af udbudsforretningen anføre, hvilke udvælgelseskriterier der anvendes.

Det skal endvidere fremgå af offentliggørelsen, hvilket tildelingskriterie der er gældende for udbudsforretningen:

- Økonomisk mest fordelagtigt
- Laveste pris

Når kriteriet økonomisk mest fordelagtigt anvendes, kan der lægges vægt på en række elementer ud over prisen eksempelvis kvalitet, teknisk værdi, arbejdsmiljøforhold, miljø, leveringsfrist, personaleforhold o.l.

Hvor der er politiske vedtagelser eller retningslinjer for specifikke områder, skal disse være en del af udbudsmaterialet.

Udbudsformer

Udbyder kan vælge mellem følgende udbudsformer:

- Offentligt udbud
- Begrænset udbud
- Udbud efter forhandling

Udbyder skal anvende den udbudsform, som er mest hensigtsmæssig ved udbud af den konkrete opgave under hensyn til konkurrenceaspektet. Udbud efter forhandling kan alene ske, når særlige betingelser er opfyldt.

5. Kontrolbud / kalkulationsregler

I de tilfælde hvor bestiller- og udførerfunktionen er adskilt, skal udførerfunktionen have mulighed for at byde på en udbudt opgave i konkurrence med private leverandører.

Hvor en institution udbyder en opgave den selv har udført skal der være mulighed for, at den afdeling eller arbejdsplads, som udliciteringen vedrører, kan udarbejde kontrolbud (eget bud). De direkte involverede medarbejdergrupper inddrages i arbejdet med udarbejdelse af kontrolbud.

De medarbejdere og ledere der medvirker ved udformningen af udbudsbetingelserne må på grund af inhabilitet ikke deltage i udarbejdelsen af kontrolbud.

Formålet med kontrolbud er at skabe et grundlag for vurderingen af, om en udbudt opgave løses bedst i eget regi eller i eksternt regi.

Det anbefales, at udbyder som udgangspunkt ikke tager hensyn til følgeomkostninger ved sammenligning mellem eksterne tilbud og et eventuelt internt kontrolbud.

Udbudsforretningen skal tilrettelægges således, at den ikke indebærer en konkurrenceforvridende fortrinsstilling for et eventuelt kontrolbud. Med hensyn til kalkulation af kontrolbud følges reglerne herom i Finansministeriets cirkulære nr. 42 af 1. marts 1994.

Viser det sig, ved sammenligning mellem de eksterne tilbud og kontrolbudet, at kontrolbudet er henholdsvis billigere eller økonomisk mest fordelagtig, udarbejdes en kontrakt om udførelse af opgaven i eget regi i overensstemmelse med forvaltningens tilbud.

6. Personaleforhold

Anvendelsen af udbud /udlicitering skal ske under iagttagelse af de nødvendige personalepolitiske hensyn.

Københavns Kommune vil i alle situationer, hvor der overføres opgaver efter udbud anvende lov om virksomhedsoverdragelse, og dette skal tilkendegives i udbudsmaterialet.

En særlig problematik opstår, hvor (en del af) en opgave udføres af tjenestemandsansat personale. Overgang til en privat leverandør er her frivillig, og det er et forhandlingsspørgsmål, hvordan sådanne situationer håndteres.

Der skal i udbudsmaterialet stilles krav til virksomhederne vedrørende personalemæssige forhold.

Leverandøren skal ved overtagelse af personale indgå i de kommunale kollektive overenskomster indtil overenskomsten udløber eller opsiges i overensstemmelse med overenskomstens opsigelsesbestemmelse. Hvis medarbejderne efter kommunens overenskomst får højere løn, end den der er aftalt efter leverandørens overenskomst, skal det overførte personale sikres den nuværende løn i hele kontraktperioden.

Leverandøren skal forestå efter- og videreuddannelse af overtaget personale, elevuddannelse mv. svarende til kommunens ansvar.

Leverandøren skal som en betingelse for at få opgaven påtage sig et socialt ansvar, hvis udstrækning er afstemt med opgavernes karakter og mængde. Ansvar skal modsvare kommunens tilsvarende opgaver i relation til skånejobs, fleksjobs, revalidering, jobtræning mv.

Leverandøren skal efterleve eller kunne dokumentere, at leverandøren efter en samlet vurdering kan modsvare Københavns Kommunes personalepolitikker, herunder det psykiske og fysiske arbejdsmiljø.

Medarbejdere, der i medfør af virksomhedsoverdragelsesloven overgår fra Københavns Kommune til ansættelse hos en privat leverandør, tilmeldes Tryghedsbanken i Københavns Kommune i overensstemmelse med gældende regler, såfremt pågældende afskediges på grund af arbejdsmangel (budgetmæssige indskrænkninger) hos leverandøren inden for en 5 årig periode.

Personaleinddragelse

Københavns Kommune har ved aftale i 1999 mellem KTO og de (amts)kommunale arbejdsgivere fastlagt procedurer for medarbejdernes inddragelse og medvirken ved omstilling, udbud og udlicitering.

Aftalen er et supplement til de eksisterende samarbejdsudvalgs- og medindflydelsesregler. Samarbejds- og medindflydelsessystemet har en central rolle i forbindelse med omstilling af kommunens virksomhed, herunder ved overvejelse om udbud af opgaver.

Personalet i den institution som berøres af et udbud skal inddrages i processen. Inddragelse skal ske før, der tages endelig beslutning om at udbyde en opgave. Personalet skal have mulighed for at drøfte de arbejds- og personalemæssige konsekvenser, så medarbejdernes synspunkter og forslag kan indgå i beslutningsgrundlaget for, om en opgave skal udbydes.

Når det er besluttet at udbyde en opgave anbefales det, at der nedsættes en projektgruppe med deltagelse af repræsentanter for ledelsen og alle berørte medarbejdere. Projektgruppen kan gennemgå relevante forhold omkring institutionens egen opgaveløsning. Projektgruppen kan endvidere drøfte kravspecifikation i udbudsmaterialet, betingelser for og tilrettelæggelse af udarbejdelsen af kontrolbud, personaleforhold o.l.

I de tilfælde hvor opgaveløsningen er opdelt efter bestiller – og udførermodellen, skal den bestillende forvaltning informere om det påtænkte udbud og inddrage det berørte personale i såvel den udførende som den bestillende forvaltning.

Det er den bestillende forvaltnings ansvar at informere den udførende forvaltning om, at den pågældende opgave påtænkes udbudt. Den udførende forvaltning må herefter tage initiativ til at inddrage samarbejdsudvalget. Den bestillende forvaltning skal medvirke i informationsprocessen i det omfang, det lader sig gøre.

7. Brugerindflydelse, kontrol og opfølgning

Brugerne oplevelse af kvalitet er afgørende for om en udlicitering er vellykket. Det er således vigtigt, at brugerne har viden om det fastsatte serviceniveau og sikres indsigt i opgavevaretagelsen.

Der skal i kontraktperioden løbende foretages opfølgning / kontrol i relation til kontrakten. Kontrollen skal foretages i relation til leverandøren, uanset om denne er ekstern eller intern. Der skal stilles krav om, at leverandøren etablerer selvkontrol i kontraktperioden.

Det skal tilstræbes, at kontrollen foregår i et samarbejde og i en konstruktiv dialog med leverandøren.

Brugerne skal i videst muligt omfang inddrages i denne kontrol - /opfølgningsfase, fx via regelmæssige brugerundersøgelser. Den udbydende forvaltning skal allerede ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet gøre sig overvejelser om indholdet af disse brugerundersøgelser og tage stilling til, hvordan de skal anvendes i relation til leverandøren, herunder skabe mulighed for i fornødent omfang at ændre i ydelserne.

Forvaltningerne skal være opmærksomme på, at der kan opstå behov for at tage opgaven tilbage i kontraktperioden på grund af misligholdelse eller efter udløb af kontraktperioden ved risiko for monopoldannelse, eller fordi en kommunal opgavevaretagelse kan være billigere eller mere hensigtsmæssig.

Der skal ske en erfaringsopsamling med henblik på udnyttelse i kommunens opgaveløsning og udbudsforretninger i øvrigt.

8. Faglige kompetencer

Gennemførelse af en udbudsforretnings forskellige faser stiller krav til medarbejdernes kvalifikationer og kompetencer. Forvaltningerne skal sikre, at de fornødne kompetencer altid er til stede i organisationen. Dette kan fx gøres ved at foretage kompetenceafklaring og udarbejde uddannelsesplaner for de medarbejdere, der skal varetage disse funktioner.

9. Øvrige forhold

Leverandører skal opfylde Københavns Kommunes retningslinier vedrørende skyldneres deltagelse i kommunens udbud.

Der nedsættes en erfagruppe med repræsentanter fra kommunens forvaltninger og bydele, med henblik på formidling af indvundne erfaringer.

Til nærværende udbudspolitik udarbejdes en vejledning.