

Handläggare
Frenander Charlotta
Malmberg Jan
Sandmark Mats

Datum
2014-06-11

Diarienummer
KSN-2014-0660

Kommunstyrelsen

Revidering av riktlinjer för upphandling

att anta förändring och komplettering av Riktlinjer för upphandling i enlighet med **bilaga**,

att höja beloppsgränsen för direktupphandling i Uppsala kommun till 505 800 kronor från och med den 1 januari 2015,

att vid upphandlingar uppställa krav på att verksamma inom vård, skola och omsorg ska ha rätt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande, samt

att uppdra till kommunledningskontoret att ytterligare belysa förutsättningarna för att kravet ska kunna ställas på övriga verksamheter och återkomma till kommunstyrelsen i december

Sammanfattning

Riksdagen förväntas besluta om en ändring av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ("LOU") som innebär en höjd beloppsgräns för direktupphandling. Lagändringen innebär också att direktupphandlingar ska dokumenteras på visst sätt och att upphandlande myndigheter ska anta riktlinjer för direktupphandling. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. För Uppsala kommuns del föreslås att riktlinjer och dokumentationsskyldighet antas från detta datum, medan beloppsgränsen höjs från den 1 januari 2015 av skäl som framgår nedan.

Vidare föreslås att man vid upphandlingar av vård, skola och omsorg ska uppställa krav på ett stärkt meddelarskydd för arbets- eller uppdragstagare inom dessa verksamheter.

Ärendet

Kommunstyrelsen antog den 5 februari 2014 (KSN 2013-0711) riktlinjer för upphandling i Uppsala kommun. I detta ärende föreslås att avsnittet Direktupphandlingar ersätts och att riktlinjerna kompletteras med ett avsnitt om meddelarfrihet.

Föredragning

Beloppsgräns och dokumentationsskyldighet

Regeringen föreslår i prop. 2013/14:133 en höjd beloppsgräns för direktupphandling. Förslaget innebär att dagens beloppsgräns på 270 964 kronor (15 procent av tröskelvärdet, avrundat nedåt 270 000 kr) höjs till 505 800 kronor (28 procent av tröskelvärdet, avrundat nedåt 505 000 kr) vid upphandling enligt LOU. Värdet beräknas på det sammanlagda värdet under ett år (kalenderår).

Regeringen motiverar höjningen bland annat mot bakgrund av studier av transaktionskostnader vid offentlig upphandling och den tid det tar för upphandlande myndigheter att göra en upphandling i enlighet med olika upphandlingsförfaranden. Det konstateras t.ex. att det finns en ”brytpunkt” då inte längre kostnaderna uppvägs av förväntade prissänkningar genom ett reglerat anbuds-förfarande och att upphandlande myndigheter istället bör kunna ha ett större handlingsutrymme vid upphandlingar till lågt värde. Beloppet för direktupphandling ska beräknas på det sammanlagda värdet under året (kalenderår) av direktupphandlingar av varor, tjänster och entreprenader av samma slag inom samma upphandlande myndighet, d.v.s. i regel inom en nämnd eller i annat fall inom kommunen. Med varor och tjänster ”av samma slag” avses bl.a. att de

1. kan tillhandahållas av en och samma leverantör,
2. upphandlas samtidigt eller i nära anslutning till varandra.

För att underlätta uppföljning, samordning och statistik föreslås också att en dokumentationsplikt införs i LOU vid direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Följande uppgifter bör omfattas av dokumentationen som ett minimum.

1. den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer,
2. föremålet för direktupphandlingen,
3. hur konkurrensen togs till vara (direktkontakt, via upphandlingssystem, annonsering eller tillkännagivande på myndighetens hemsida),
4. vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
5. uppgift om ekonomisk kontroll av leverantörerna,
6. vilken/vilka leverantörer som tilldelades kontraktet och organisationsnummer,
7. det eller de viktigaste skälen för tilldelningen,
8. avtalets (uppskattade) värde,
9. tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid.

Vidare föreslås i propositionen att varje upphandlande myndighet ska anta riktlinjer för direktupphandling. Uppsala kommun har redan idag riktlinjer för hur direktupphandling ska

genomföras. Dessa behöver emellertid kompletteras och förtydligas för att uppfylla de nya bestämmelserna enligt propositionen. Den största skillnaden är, förutom höjning av beloppsvärdet, dokumentationsplikten.

Uppsala kommun har hittills riktlinjer för direktupphandling och där anges att en förfrågan ska riktas till minst tre leverantörer när värdet på direktupphandlingen beräknas att överstiga 50 000 kronor. Syftet är att värna konkurrens och få bästa värde för pengarna.

Regeringens förslag är att ändringen träder i kraft den 1 juli 2014. Förslaget att genomföra en höjning av beloppsgränsen vid halvårsskiftet får vissa konsekvenser för hur beloppet ska beräknas under 2014. Även om beloppet höjs den 1 juli till 505 000 kronor kan endast hälften av det värdet tillgodoräknas under resterande del av 2014. Det årliga värdet för 2014 ska med andra ord beräknas på hälften av 270 000 och hälften av 505 000, dvs. 387 500 kronor. Många olika belopp kan förvirra och för att underlätta för kommunens nämnder som ska genomföra direktupphandlingar föreslås att kommunen har kvar den nuvarande beloppsgränsen på 270 000 kronor till och med årsskiftet och att den nya beloppsgränsen gäller från och med den 1 januari 2015. Ett sådant förfarande innebär inte att kommunen bryter mot den nya bestämmelsen eftersom denna inte innebär en skärpning, utan en lättnad för upphandlande myndigheter.

Oavsett om kommunen beslutar att inte höja direktupphandlingsgränsen från och med den 1 juli 2014 kommer dokumentationsskyldigheten att gälla. Med anledning av att kommunen hittills har en gräns vid 50 000 kronor då inte någon upphandling behöver genomföras föreslås att samma gräns också gäller för dokumentationsplikten. Kommunledningskontoret tillhandhåller vägledning och metodstöd via bl.a. Insidan och utbildning för att säkerställa att detta följs vid genomförande av direktupphandlingar.

Stärkt meddelarskydd

Utvecklingen har under de senaste decennierna gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi och det har i sin tur medfört ett ökat behov av stärkt skydd för privatanställda i dessa verksamheter att tryggt kunna rapportera om förhållanden som det i samhället finns anledning att särskilt uppmärksamma. Många utförare har sedan länge infört meddelarfrihet men behovet av likvärdigt meddelarskydd oavsett utförare kvarstår.

Mot denna bakgrund bör ställas krav vid kommunens upphandlingar att de som är verksamma inom yrkesmässigt enskilt bedriven verksamhet inom vård, skola och omsorg ska ha rätt att, med beaktande av offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser, meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande. Kraven gäller även underentreprenörer. Kraven ska innefatta ett förbud mot att ingripa mot meddelare, och förbud mot att efterforska meddelare. Kraven gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i företaget.

Skälet till avgränsningen är att vård, skola och omsorg svarar för huvuddelen av kommunens kostnader verksamheter som produceras av privata. Inom vård, skola och omsorg finns det

vidare grundläggande bestämmelser i lag för hur verksamheterna ska bedrivas och det finns för olika delar av verksamheterna tillsynsmyndigheter som övervakar att regelverken följs. Det är därför fullt möjligt att tydligt avgränsa vad som utgör vård, skola och omsorg i detta avseende. Det är vidare möjligt att avgränsa vilka personer som omfattas av ett förstärkt meddelarskydd eftersom den som är verksam inom vård, skola eller omsorg, vare sig det är som arbetstagare eller som uppdragstagare eller i någon annan, form utför tjänster som är reglerade i lag.

Vidare är inslaget av företagshemligheter inom vård, skola och omsorg mindre än i många andra branscher. Det förefaller därtill möjligt att koncentrera de väsentligaste av dessa hemligheter till företagsledningen, som inte omfattas av det förstärkta meddelarskyddet.

Slutligen är skadan av att information når allmänheten inte lika påtaglig eller omedelbar som i många andra branscher. Förslaget i denna del är i huvudsaklig överensstämmelse med betänkandet ”Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet” (SOU 2013:79) med den skillnaden att det i förslaget föreslås en reglering på avtalsrättslig grund.

Kommunstyrelsens ambition är att kravet på meddelarfrihet ska kunna ställas på alla verksamheter som kommunen upphandlar. Då de förutsättningar som beskrivs ovan inte finns i alla verksamheter bör dock förutsättningarna belysas varför ett uppdrag föreslås att kommunledningskontoret ytterligare belyser förutsättningarna för att kravet ska kunna ställas på övriga verksamheter

Ekonomiska konsekvenser
Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Jan Malmberg
Ekonomidirektör

Handläggare
Charlotta Frenander

Datum
2014-06-11

Diarienummer
KSN-2014-0660

Förslag på ändring och komplettering av kommunstyrelsens riktlinjer för direktupphandling

Riktlinjer för upphandlingsverksamheten i Uppsala kommun

Direktupphandlingar (Ändring av tidigare avsnitt)

Med direktupphandling avses en upphandling som understiger ett visst beloppsvärde (se nedan) och utan krav på att anbud ska lämnas i viss form och utan krav på att upphandlingen annonseras. Direktupphandling kan genomföras av respektive nämnd. För att värna konkurrens och få bästa värde för pengarna genomförs direktupphandlingar med en förfrågan till minst tre leverantörer. En sådan förfrågan görs i de fall direktupphandlingen beräknas att överstiga 50 000 kronor.

Fram till och med 31 december 2014 gäller att beloppet vid direktupphandling inte får överstiga 270 964 kronor (avrundat nedåt 270 000 kronor).

Från och med den 1 januari 2015 gäller att beloppet vid direktupphandling inte får överstiga 505 800 kronor (avrundat nedåt 505 000 kronor).

Beloppet ska beräknas på det sammanlagda värdet under året (kalenderår) av direktupphandlingar av varor, tjänster och entreprenader av samma slag inom samma upphandlande myndighet, d.v.s. inom en nämnd eller inom kommunen/koncernen om behovet är gemensamt. Med varor och tjänster ”av samma slag” avses bl.a. att

1. de kan tillhandahållas av en och samma leverantör,
2. de upphandlas samtidigt eller i nära anslutning till varandra.

Direktupphandlingen ska dokumenteras på visst sätt om värdet överstiger 50 000 kronor.

Dokumentationen ska omfatta

1. den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer,
2. föremålet för direktupphandlingen
3. hur konkurrensen togs till vara (t ex direkt förfrågan, förfrågan via upphandlingssystem, annonsering eller tillkännagivande på myndighetens hemsida),
4. vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
5. uppgift om ekonomisk kontroll av leverantörerna,
6. vilken/vilka leverantörer som tilldelades kontraktet och organisationsnummer,
7. det eller de viktigaste skälen för tilldelningen,
8. avtalets (uppskattade) värde,
9. tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid.

Mer information om direktupphandling finns på Insidan. Kommunledningskontoret tillhandhåller vägledning och metodstöd för att genomföra direktupphandlingar.

Meddelarskydd (Komplettering)

1. Vid kommunens upphandling av tjänster inom vård, skola och omsorg ska krav ställas på att arbetstagaren eller uppdragstagare eller andra som är verksamma inom verksamheten har rätt att, med beaktande av offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser, meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande och att om så sker får inte verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet ingripa mot meddelare eller efterforska meddelare.
2. Vad som föreskrivs om verksamhetsutövare gäller även underleverantörer samt de som genom uthyrning yrkesmässigt tillhandahåller personal för tjänstgöring inom sådan verksamhet som avses i p. 4 nedan.
3. Vad som föreskrivs i första stycket om arbetstagare, uppdragstagare och andra verksamma gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i företaget.
4. Med vård, skola och omsorg avses i detta fall enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och
 1. som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna
 2. eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen (2010:800),
 2. som utgör hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) eller
 3. som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avses verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.