

§ 7

Polycys för upphandling och konkurrensutsättning

Beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Ärendet

Stadsledningskontoret har inkommit till stadsdelsnämnden med en begäran om yttrande över kontorets förslag till ny policy för dels stadens upphandling, dels konkurrensutsättning av stadens verksamheter. Förslagen har tagits fram i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2005-11-23 samt med beaktande av motion om införande av uppförandekod för stadens leverantörer och motion om att upphandlingspolicy bör kompletteras med miljökrav och sociala krav. Förvaltningen lämnar i sitt förslag till yttrande några påpekanden men föreslår i övrigt att nämnden tillstyrker remissen.

Stadsdelsförvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat den 3 augusti 2006. Dnr 309-2006-099.

Förslag till beslut

Vice ordföranden Olle Andretzky m fl (m), ledamoten Lars Hansson m fl (fp) och ledamoten Margaretha Åkerberg (kd) anmälde att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.



Handläggare: Margareta Hamrén
Tfn: 08-508 21 020

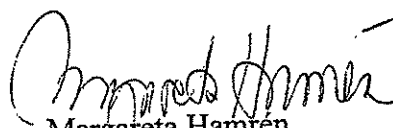
Älvsjö stadsdelsnämnd
2006-10-26

**POLICYS FÖR UPPHANDLING OCH KONKURRENS-
UTSÄTTNING**
Remiss från kommunstyrelsen

FÖRSLAG TILL BESLUT

Stadsdelsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.


Cecilia Uddenfeldt
Stadsdelsdirektör


Margareta Hamrén
Avdelningschef

SAMMANFATTNING

Stadsledningskontoret har inkommit till stadsdelsnämnden med en begäran om yttrande över kontorets förslag till ny policy för dels stadens upphandling, dels konkurrensutsättning av stadens verksamheter. Förslagen har tagits fram i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2005-11-23 samt med beaktande av motion om införande av uppförandekod för stadens leverantörer och motion om att upphandlingspolicyn bör kompletteras med miljökrav och sociala krav. Förvaltningen lämnar i sitt förslag till yttrande några påpekanden men föreslår i övrigt att nämnden tillstyrker remissen.

ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har beretts inom personalavdelningen.

Samverkan om ärendet har skett i förvaltningsgruppen 2006-10-19.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige beslutade 2002-12-06 att effekterna av den föregående majoritetens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet ska utvärderas. 2005-11-23 godkände kommunstyrelsen utvärderingen och uppdrog åt stadsledningskontoret att ta fram två policys: en för upphandling och en för konkurrensutsättning. Stadsledningskontoret har vidare i svar på tidigare motioner om införande av en uppförandekod för stadens leverantörer respektive att upphandlingspolicyn bör kompletteras med miljökrav och sociala krav, hänvisat till föreliggande förslag på policydokument.

Policydokumenten har överlämnats till stadsdelsnämnden för yttrande senast 2006-10-23. Nämnden har dock medgivits förlängd remisstid till 2006-10-26.

FÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Upphandlingspolicy

Förvaltningen bifaller förslaget att renodla upphandlingspolicyn till ett policydokument med fokus på affärsmässighet och kostnadseffektivitet. Det innebär att hanteringen av de legala aspekterna av upphandling förs över till ett nytt kapitel i Regler för ekonomisk förvaltning med bland annat riktlinjer för direktupphandling och stadsgemensamma beloppsgränser för sådan upphandling.

Förslaget att kommunfullmäktige fastställer vilka standardiserade varor och tjänster som ska anskaffas genom centralupphandling stämmer väl överens med förvaltningens bedömning av de volymfördelar och behovet av stadsövergripande styrning som ett sådant förfarande ger. Det är i detta sammanhang av stor betydelse att stadsledningskontoret genomför en fördjupad analys, utifrån kostnadseffektivitet och kvalitet, av vilka upphandlingar som ska ske genom central upphandling.

Betoningen i förslaget av processen "planering och analys" som föregår den faktiska upphandlingen och det totalkostnadstänkande det måste leda till, delas av förvaltningen. Det finns dock anledning påpeka att förslaget i

denna del kräver ökade resurser för upphandlingsverksamheten, vilket för den enskilda nämnden kan vara svår att åstadkomma.

Genomgången av de legala förutsättningarna för att ställa sociala krav i upphandling utmynnar i slutsatsen att möjligheterna är begränsade. Förvaltningen välkomnar därför förslaget att stadsledningskontoret ska ta fram anvisningar för hur nämnden kan arbeta med att ställa sociala krav i upphandling.

Förvaltningen bifaller i huvudsak föreslagen fördelning mellan nämnd och kommunstyrelse gällande ansvaret för upphandlingsverksamheten. Nämndens ansvar för den aktiva avtalsförvaltningen (följa upp hur leverantören fullgör sina avtalsförpliktelser, utveckla affärsrelationen samt följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot tecknade avtal) kräver dock ökade resurser för upphandlingsverksamheten

Förvaltningen ställer sig bakom föreslagna principer för affärsmässighet i upphandling. Likaledes är förvaltningen positiv till att de krav om bland annat totalkostnadsberäkningar som denna affärsmässighet medför, ska säkras genom att kommunstyrelsen tillhandahåller en vägledning i praktisk tillämpning av totalkostnadsberäkningar.

De ställningstaganden som görs i föreslagen policy om affärsmässighet och strategiska överväganden i upphandling ställer sig förvaltningen bakom. Det förtjänar dock påpekas att kommunstyrelsens roll, t ex att utfärda och uppdatera anvisningar om särskilda moment i upphandlingsprocessen, är helt avgörande för en i detta hänseende fungerande stadsövergripande styrning.

I den föreslagna policyn tas ställning för att staden i sina upphandlingar ska bidra till utvecklingen av ett ekologiskt och hållbart samhälle. Det ankommer sedan på nämnden att själv besluta inom ramen för policyn och anvisningar från kommunstyrelsen om hur miljökrav och sociala krav ska utformas i de egna upphandlingarna. Det är dock förvaltningens mening att det kräver kvalificerade bedömningar från nämndens sida att ställa lagenliga sådana krav, som dessutom ska syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Det innebär att nämnden kan få svårigheter att i den enskilda upphandlingen hitta rätt i att uppfylla EG-rättens krav om icke-diskriminering och proportionalitet.

Konkurrenspolicy

Förslaget om nämndernas roll och ansvar innebär att nämnden som upphandlande enhet ska tillämpa stadens upphandlingspolicy, utfärdade tillämpningsanvisningar samt Regler för ekonomisk förvaltning.

Förvaltningen kan instämma i stadsledningskontorets uppfattning att beslut i upphandlingsfrågor bör föregås av ett betydligt mer grundligt analysarbete än vad som är fallet idag. Förslaget innebär att nämndens beslut om konkurrensutsättning ska föregås av en utredning som ska svara på frågan huruvida upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparing och/eller verksamhetsutveckling. Det påpekas särskilt att utredningen ska vara så noggrann att ett avbrytande av upphandling på grund av oväntat höga anbud normalt sett inte ska behöva ske. Vidare ska en förnyad utredning göras vid avtalets utgång för att utröna om verksamheten av kvalitets- och kostnadsskäl ska upphandlas på nytt alternativt återtas i egen regi.

Stadsledningskontorets utvärdering visar att kontinuitet är en högt värderad kvalitetsaspekt såväl för brukare som för personal. För att minimera de negativa aspekterna av konkurrensutsättning föreslås att nämnden ska ha en övergripande strategi för vilka överväganden, kontinuitets- och kvalitetsperspektiv, kostnadsperspektiv samt demokrati-perspektiv, som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas.

Vidare föreslår stadsledningskontoret att det inför varje verksamhets-upphandling ska upprättas en kommunikationsplan för hur brukare, personal och fackliga organisationer ska hållas informerade under processens gång. Förvaltningen ställer sig bakom dessa förslag men kan samtidigt konstatera att de medför att upphandlingsprocessen i form av kvalificerad utredning om konkurrensutsättning och fortlöpande information till brukare, personal och fackliga organisationer, blir både mer resurskrävande och mer utdragen i tiden än tidigare.

Förvaltningen instämmer i stadsledningskontorets resonemang att kommunallagens bestämmelser om allmänhetens insyn i entreprenadverksamhet kräver anpassade avtalsklausuler för varje avtalstyp för sådan insyn samt om parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden. Förslaget kräver även i denna del att nämnden avsätter resurser för att följa upp och utvärdera upphandlade entreprenadavtal.

I förslaget till konkurrenspolicy förs resonemang kring s k avknoppning av skola och förskola som behöver förtydligas. Stadsledningskontoret bör ta fram dels en entydig definition av begreppet avknoppning, dels utfärda tillämpningsanvisningar om hur personal kan ta över verksamheten för enskild drift.

Sammanfattningsvis kan konstateras att föreliggande förslag på upphandlingspolicy och konkurrenspolicy innehåller väl grundade förslag på förbättringar av stadens upphandlingsverksamhet. Det kan dock samtidigt

konstateras att förslagen innebär att ökade resurser måste tillföras denna verksamhet såväl kommuncentralt som förvaltningslokalt. Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden tillstyrker förslag till policys för upphandling och konkurrens med ovan nämnda påpekanden.

Bilaga

Policys för upphandling och konkurrensutsättning. Remiss från kommunstyrelsen.



Handläggare: Jacob Krokstedt & Maria M Laxvik
Tfn: 08-508 29 423, 08- 508 29 424

Bilaga 1

Polisy för upphandling och konkurrensutsättning

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 6 december 2002, i samband med behandlingen av budgeten för år 2003, att effekterna av den föregående majoritetens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet skulle utvärderas av två oberoende institut. Kommunstyrelsen godkände den 28 april 2004 stadsledningskontorets förslag till alternativt genomförande av utvärderingen. Utvärderingen, med ingående delstudier, redovisades i enlighet med kommunstyrelsens beslut, i början av oktober 2004.

Den 23 november 2005 godkändes utvärderingen av kommunstyrelsen och stadsledningskontoret uppdrogs att ta fram två policys, en för upphandling och en för konkurrensutsättning. Även i budget för 2006 betonas vikten av en upphandlingspolicy för möjligheterna att styra upphandlingsverksamheten bl.a. med hänsyn till vår strävan mot ett hållbart samhälle.

I detta sammanhang finns också ett antal utestående frågor som stadsledningskontoret har anledning att återkomma till. I en tidigare motion av Åsa Romson (Dnr 2005:51) framfördes synpunkten att staden bör införa en uppförandekod för sina leverantörer. I en skrivelse från Ann-Margarethe Livh (Dnr 303-4834/2004) framfördes önskemål om att upphandlingspolicyn bör kompletteras med miljökrav och sociala krav. I båda dessa fall hänvisades i stadsledningskontorets svar till de här föreliggande policydokumenten. Det finns därför anledning att gå på djupet med dessa frågor här.

Inledning

Offentlig upphandling är en i mångt och mycket en juridiskt komplicerad process och de upphandlande enheterna löper i sin verksamhet stor risk att bli föremål för överprövningar och skadeståndsmål. Denna utveckling har lett till att fokuseringen allt mer har kommit att ligga på det juridiska, medan frågor som rör kostnadseffektivitet och goda affärer kommit att hamna alltmer i skymundan. Denna bild bekräftas av de policydokument från andra upphandlande enheter som stadsledningskontoret studerat, vilka till stor del innehåller direktiv för hur en upphandling skall genomföras för att vara formellt korrekt. Stadsledningskontoret vill bryta detta mönster och föreslår därför att aspekter avseende efterlevnad av lagstiftningen läggs till Regler för ekonomisk förvaltning och behandlas i samband med budgetprocessen. I stadsledningskontorets förslag till ett nytt kapitel i nämnda regler föreslås bland annat att riktlinjer för direktupphandling skall tas fram av stadsledningskontoret och stadsgemensamma beloppsgränser ska fastställas av ekonomiutskottet. Genom ett sådant förfarande svarar stadsledningskontoret även upp mot revisionskontorets uppdrag att ta ett samlat grepp om direktupphandlingsfrågorna.

Genom att hantera de legala aspekterna av upphandling inom ramen för Regler för ekonomisk förvaltning skapas förutsättningar att renodla upphandlingspolicyn till att bli just ett policydokument, med fokus på att staden, i vid bemärkelse, ska göra goda affärer. En god affär kan utmärkas av affärsmässighet och kostnadseffektivt användande av skattemedlen, men även att staden i sina upphandlingar bidrar till att leva upp till Kommunfullmäktiges mål.

Stadsledningskontorets förslag till upphandlings- samt konkurrenspolicy tar båda sin utgångspunkt i att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande enheter. Ett decentraliserat försörjningsansvar är naturligt i en organisation som Stockholms stad, med starka, självständiga nämnder och stadsledningskontoret ser ingen anledning att föreslå någon genomgripande förändring härvidlag.

Upphandlingspolicy

I tidigare upphandlingspolicys har det, just med syfte att värna det lokala inflytandet, uttryckts en restriktiv hållning gentemot centralupphandling, det vill säga det förfarande där upphandlade avtal genom beslut från KF blir tvingande för stadens nämnder. Stadsledningskontoret anser emellertid att det inom ett antal avtalsområden finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarande. Sådana områden utmärks vanligtvis av standardiserade varor och tjänster samt ett likartat behov inom staden. Utöver att tillvarata volymfördelar medger centralupphandlingsförfarandet, en något mindre komplex administrativ hantering än alternativet, gemensam upphandling. Ett skäl till centralupphandling kan också vara att upphandlingen är av stor betydelse

för den stadsövergripande styrningen. Även om centralupphandling i formell mening innebär att beslutsrätten övergår från nämnd till KF bör det lokala inflytandet, enligt stadsledningskontoret, säkras på ett tillfredsställande sätt genom kontinuerligt informationsutbyte och aktivt referensgruppsarbete. Stadsledningskontoret föreslår vidare att enskilda nämnder, vid särskilda skäl, efter beslut av KF kunna stå utanför en centralupphandling.

Vilka upphandlingar som ska ske genom central upphandling bör bli föremål för fördjupad analys, med utgångspunkter i faktorer som kostnadseffektivitet och kvalitet, varför stadsledningskontoret önskar återkomma med förslag på detta i ett särskilt ärende.

Stadsledningskontoret föreslår också, i syfte att underlätta processen, att kommunstyrelsen skall ha rätt att besluta om förnyade upphandlingar inom de områden som KF beslutat skall vara föremål för centralupphandling.

Ett flertal studier visar på att huvuddelen av möjliga besparingar inom upphandlingsverksamheten finns att hämta i samband med den process som föregår den faktiska upphandlingen. Ett exempel är slutrapporten från det administrativa översynsprojekt (ÖSA) som pågår inom staden, i vilken det bland annat konstateras att så mycket som 80 procent av den totala årliga besparingspotentialen om uppskattningsvis 75 mkr ligger i planerings- och analysfasen. I stadsledningskontorets förslag till upphandlingspolicy läggs därför fokus på det arbete och strategiska överväganden som, enligt stadsledningskontorets mening, borde föregå en upphandling. Exempel på sådana överväganden är totalkostnadstänkande, där alla kostnadsaspekter under avtalstiden iakttas, noggrann kartläggning av den aktuella marknaden samt en analys av konsekvenserna av olika beslut, till exempel i fråga om avtalspaketering.

Ett grundläggande och metodiskt förarbete ställer höga krav, såväl på den enskilde tjänsteman som genomför upphandlingen, som på organisationen i sin helhet. Det förändrade arbetssätt som ett fördjupat förarbete innebär förutsätter framförhållning och en förmåga och vilja att i god tid uttrycka sina behov av försörjning av varor och tjänster. Det kan också på kort sikt leda till ett ökat resursbehov och därmed ökade kostnader.

Under de senaste åren har staden tagit ett flertal initiativ för att använda upphandling som ett verktyg för att uppnå ett hållbart samhälle.

Det som vanligtvis avses med sociala krav i upphandlingar och som också på olika sätt har varit uppe till diskussion i Stockholms stad är

- Inköp av rättvisemärkta produkter

- Kollektivavtalsliknande krav i upphandlingar
- Krav på att ILO:s kärnkonventioner följs av leverantörer
- Antidiskrimineringsklausuler
- Uppförandekoder för leverantörer

Staden har i ett antal år arbetat intensivt med att ställa miljökrav i upphandlingar. På detta område har rättsläget klarnat allt mer även om det fortfarande finns vissa frågetecken. Ett sätt att få en överblick över möjligheterna att ställa sociala krav i upphandlingar kan vara att jämföra likheter och olikheter med miljökrav och sociala krav. En sådan jämförelse följer här. Jämförelsen bygger på de olika moment i upphandlingsprocessen där krav på leverantörer, varor och tjänster ställs upp.

Enligt rådande tolkningar av lagen om offentlig upphandling måste alla krav som ställs på en produkt dels uppfylla de EG-rättsliga grundprinciperna, dels ha en direkt koppling till varan eller tjänsten i fråga. Grundprinciperna avser

- öppenhet
- likabehandling
- icke diskriminering
- proportionalitet och
- ömsesidigt erkännande

Att ett krav måste ha koppling till den produkt som köps innebär, när det gäller miljökrav, t.ex. att det inte är möjligt att ställa krav på utsläppsnivåer vid en fabrik där en vara tillverkas eftersom detta inte påverkar kvalitén på varan ifråga. Ett sådant krav kan dessutom anses vara diskriminerande och oproportionerligt eftersom det kan helt utesluta vissa företag från att delta i upphandlingen trots att de bedriver en laglig verksamhet i tillverkningslandet.

Det anses tämligen klarlagt att det i upphandlingar går att kräva att livsmedel skall uppfylla unionens krav för ekologisk framställning samt att el skall framställas av förnyelsebara energikällor. Detta motiveras med att unionen betraktar miljöfrågor som ett skyddat intresse som har ett särskilt politikområde, samt att det finns klara definitioner på vad som avses med ekologisk framställning samt el från förnyelsebara energikällor. Observera att det *inte* är tillåtet att kräva att livsmedel skall vara KRAV-märkt. Märket i sig förändrar inte produktens kvalitet i förhållande till produkter som uppfyller kravnivåerna för märkning men inte låtit märka sig. En märkning kan däremot fungera som ett bevis för att vissa krav uppfylls. Såväl i den svenska lagen om offentlig upphandling som i EG-direktiven stadgas att kriterier för miljömärken kan användas i

upphandlingar förutsatt att dessa är utarbetade på grundval av vetenskaplig information.

För att överföra denna argumentation till sociala krav så kan man förenklat säga att:

1. Det är svårt att tänka sig ett socialt krav som har en direkt påverkan på kvaliteten på varan som köps. De sociala kraven har per se snarare att göra med arbetsförhållanden för de som framställer produkterna samt deras livsmiljö.
2. Det är inte tillåtet att kräva en viss märkning, t.ex. rättvisemärkning, av en vara.
3. Sociala krav är inte lika uttalat ett politiskt intresse för unionen

Slutsatsen av dessa punkter är att vi har endast begränsade möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar.

I samband med miljökrav talas det ofta om särskilda/tillkommande kontraktsvillkor. Sådana krav är inte direkt hänförliga till upphandlingsprocessen utan reglerar hur ett visst uppdrag skall utföras, t.ex. att transporter i en upphandling av budtransporter skall ske med miljöbilar. Kontraktsvillkor är av naturliga skäl intressant framför allt när man talar om tjänsteupphandling och upphandling av byggentreprenader. Vid köp av en vara är leverantörens enda prestation att leverera varan i felfritt skick, därefter upphör relationen mellan parterna. Detta gäller även i de fall då parterna har ett längre avtal om återkommande leveranser. Att leverans sker flera gånger förändrar inte prestationens art.

För att överföra även detta resonemang till sociala krav kan man konstatera att de rättvisemärkta produkter som finns på den svenska marknaden är kaffe, te, bananer, choklad och fotbollar; med andra ord varor där, till skillnad från tjänster och entreprenader, konstruktionen med särskilda kontraktsvillkor inte synes kunna förekomma.

Om man konstaterat att det är svårt att ställa krav i kravspecifikationen och utvärderingen samt i särskilda kontraktsvillkor så återstår leverantörsbedömningen (kvalificeringen), och om möjligt andra typer av krav som inte ingår i själva upphandlingsprocessen.

I samband med att upphandlande enhet bedömer de leverantörer som lämnat anbud har enheten möjlighet att utesluta en leverantör som är dömd för brott i yrkesutövningen eller som begått ett allvarligt fel i yrkesutövningen. I denna fas skulle en leverantör som begått miljöbrott, diskrimineringsbrott e.d. kunna uteslutas från upphandlingen. Det är dock viktigt att beakta att det måste handla om något som är ett brott i det land där verksamheten bedrivs.



DNR 125-2436/2006
SID 6 (9)

Utöver vad som anförts ovan kan stadsledningskontoret se två möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar som inte torde stå i strid med lagstiftningen på upphandlingsområdet. Dels kan staden i sin upphandling av t.ex. livsmedel kräva att det i sortimentet skall finnas produkter som är rättvisemärkta, eller på annat sätt bevisligen tillverkade under motsvarande förhållanden. Dels borde staden kunna kräva att ett avtal kan hävas eller annan sanktion utkrävas om leverantören eller dess underleverantörer bryter mot ILO:s grundläggande konventioner om föreningsfrihet(nr 87 och 98), tvångsarbete (nr 29 och 105), diskriminering (nr 100 och 111)och barnarbete (nr 138 och 182.

Vid den senare typen av krav måste staden dock vara redo att kunna avgöra om ett sådant brott mot konventioner skett. Det är inte möjligt att häva ett avtal på grund av rykten eller obekräftade påståenden. Om ett avtal hävs måste staden också ha en alternativ plan för hur varuförsörjningen kan ske när staden är avtalslös, samt ha en möjlighet att i en ny upphandling avtala om köp av varor från leverantörer som lever upp till de ställda kraven.

I detta sammanhang måste också den kommunala kompetensen beaktas. Det är inte självklart att det ligger inom dess gränser att ställa krav på hur en verksamhet bedrivs i andra delar av världen. Denna fråga behöver belysas ytterligare i det enskilda fallet då denna typ av långtgående sociala krav ställs i en upphandling.

Hittills gjorda erfarenheter visar att den kritiska punkten vid tillämpande av sociala krav och kontraktsvillkor är själva uppföljningsarbetet. Enligt beslut i kommunfullmäktige skall anti- diskrimineringsklausulen användas i samtliga stadens upphandlingar. En seriös uppföljning av klausulens efterlevnad förutsätter därför att betydande resurser avsätts. Erfarenheterna av det försök som äger rum avseende kollektivavtalsliknande villkor redovisas i ett separat ärende (Dnr 125-2422/ 2006). I ärendet, där stadsledningskontoret ger rekommendationer för ett fortsatt användande, lyfts uppföljningsarbetet upp som en kritisk faktor och vikten av att ta kontroll över detta arbete understryks. Behovet av stöd både i form av kompetensförstärkning och resurser är även här påtagligt.

Med utgångspunkt i det ovanstående och i de erfarenheter som staden har fått i de projekt som genomförts på området avser stadsledningskontoret att ta fram anvisningar om hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar.

Konkurrenspolicy

Vad gäller konkurrensutsättning visar stadsledningskontorets utvärdering från 2004 på att verksamhetsupphandling som genomförs på rätt sätt, även idag, kan såväl motverka kostnadsökningar som bidra till



DNR 125-2436/2006
Sid 7 (9)

verksamhetsutveckling. Av stadsledningskontorets förslag till konkurrenspolicy framgår att det skall ligga inom respektive nämnds ansvarsområde att avgöra när konkurrensutsättning av verksamhet ska ske. Detta ligger också i linje med en av grundtankarna i stadsdelsnämndsreformen. Varje nämnd bör i enlighet med denna ha rätt att fatta sina egna beslut om hur verksamheten bäst kan bedrivas på ett sådant sätt att kommunfullmäktiges övergripande mål uppnås.

Som tidigare har konstaterats är det stadsledningskontorets uppfattning att beslut i upphandlingsfrågor bör föregås av ett betydligt mer grundligt analysarbete än vad som är fallet idag. Upphandling av verksamheter utgör normalt mycket stora affärer och påverkar dessutom situationen för både brukare och anställda i berörda verksamheter. Behovet av ett seriöst förarbete torde därför vara särskilt stort inför beslut rörande konkurrensutsättning. Stadsledningskontoret föreslår därför att nämndens beslut om konkurrensutsättning skall föregås av en utredning som skall svara på frågan huruvida om upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparing och/eller verksamhetsutveckling.

Beslutsunderlaget ska bland annat innehålla en tillförlitlig analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad respektive i egenregi utifrån den kvalitetsnivå som anges. Liksom i fråga om upphandling av varor och tjänster är det angeläget att analysera marknadens sammansättning och hur olika vägval, till exempel avseende avtalets längd och paketering, kan påverka antalet anbudsgivare samt anbudspriser.

Under de senaste åren har flera verksamhetsupphandlingar fått avbrytas med motivationen att priserna i inkomna anbud visat sig vara högre än förväntat. Under förutsättning att en noggrann analys genomförs innan upphandling påbörjas skall, enligt stadsledningskontoret, avbrytande p.g.a. oväntat höga anbud normalt sett inte behöva ske.

Stadsledningskontorets utvärdering visar att kontinuitet är en högt värderad kvalitetsegenskap, såväl av brukarna som av personal. I konkurrensutsättningsinstrumentet ligger per definition återkommande byten eller hot om byten av leverantör. Samtidigt kan konstateras att det är svårt att uppbringa någon kommunal verksamhet som inte varit utsatt för förändringar i form av omorganisationer etc.

I syfte att minimera de negativa aspekterna av konkurrensutsättning enligt ovan föreslår stadsledningskontoret att varje nämnd skall ha en övergripande strategi för vilka övervägande som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas. Strategin ska syfta till att få en kontinuitet i verksamheternas driftsform för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden.

Ytterligare en åtgärd i syfte att motverka den förändringsrelaterade stressen är kontinuerlig information. Stadsledningskontoret föreslår därför att det inför varje verksamhetsupphandling skall upprättas en kommunikationsplan som beskriver hur verksamhetens brukare, anställda och de fackliga organisationerna skall hållas informerade om processens fortskridande. Dessa ska under hela processen informeras så mycket som lagstiftningen tillåter.

När kommunal verksamhet upphandlas i konkurrens är det avtalet mellan entreprenören och staden som är det grundläggande styrdokumentet för verksamheten. Det är därför av avgörande vikt att verksamhetens kvalitet regleras i detta dokument och att avtalet ligger till grund för en aktiv samverkan mellan parterna.

Behovet av insyn och säkerhet är som allra störst inom äldreomsorgen där brukarna inte alltid själva har förmåga att säga ifrån när något är fel, och heller inte alltid har någon annan som bevakar deras rättigheter. Det är också ofta frågan om en dygnetruntomsorg som gör brukarna mycket utsatta för eventuella missförhållanden och kvalitetsbrister.

Detta har uppmärksammats i samhället vid många tillfällen och det har också lett till att en skyddande lagstiftning har tillkommit för denna grupp. Den s.k. Lex Sara innebär att den som arbetar med att ge service och omvårdnad till äldre och funktionshindrade är skyldiga enligt lag att anmäla övergrepp och brister i omsorgen. Lex Sara gäller också personal som arbetar i privata företag på uppdrag av en kommun.

Förutom direkta övergrepp omfattar Lex Sara en skyldighet att anmäla missförhållanden som t.ex. kan bestå av att personalen bemöter brukarna respektlöst, att de får för lite tillsyn eller i vissa fall till och med dåliga arbetsrutiner även om dessa inte lett till några incidenter ännu.

Förutom denna lagstiftning kontrolleras verksamheter inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade av socialstyrelsen, länsstyrelsen, äldreomsorgsinspektörer, kommuner som upphandlar verksamhet etc.

Frågan om ett förstärkt meddelarskydd i privat verksamhet har utretts flera gånger i regeringskansliet utan att få någon lösning. En av anledningarna till detta är att den offentlighetsrättsliga regleringen rörande offentlighet och sekretess kommer i konflikt med de privaträttsliga reglerna om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren.

I kommunallagen finns bestämmelser (3:19, 3:19a) om att kommuner och landsting som lägger ut verksamhet på entreprenad måste försäkra sig om att allmänheten har möjlighet att få insyn i verksamheten. Detta skall



DNR 125-2436/2006
SID 9 (9)

regleras i entreprenadavtalet mellan kommunen och entreprenören. Enligt lagens förarbeten¹ måste bestämmelserna i avtalen anpassas till vilken typ av avtal och verksamhet det gäller. Bestämmelserna är över huvud taget inte tillämpliga när stödverksamhet som t.ex. lokalvård och fastighetsskötsel upphandlas eftersom detta inte kan anses innebära att kommunen överlämnar "vården av en kommunal angelägenhet".

Dessa bestämmelser i kommunallagen innebär att staden i sina entreprenadavtal skall införa klausuler som ger staden rätt att begära ut material från entreprenören som i sin tur kan vara intressant för medborgarna att få del av. Medborgarna kan då vända sig till berörd nämnd med en begäran om att få ut handlingarna enligt offentlighetsprincipen. Förutom material med intresse för medborgarna så skall staden förstås tillförsäkra sig rätten att få del av det material som krävs för den egna uppföljningen av verksamheten. Sådant material kan i vissa fall vara av den typen att det bör sekretessbeläggas i de fall någon begär att få ut handlingar från staden.

För att komplettera och förstärka det lagskydd som redan finns föreslår stadsledningskontoret att det i alla upphandlingar av vård och omsorg ska finnas avtalsklausuler som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden.

¹ Prop 2001/02:80 s.104 f



Stadsledningskontorets förslag
Bilaga 2

Stockholms stads upphandlingspolicy

Dokumentets mottagare, förvaltning och uppföljning

Detta dokument vänder sig till upphandlare inom staden samt de som fattar beslut i inköps och upphandlingsfrågor.

Förvaltning sker av stadsledningskontorets upphandlingsenhet.
Tillämpningsanvisningar till policyn tas fram av stadsledningskontoret.

Ändringar och tillägg av denna policy beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning sker inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen.

Lagstiftning och regler

Offentliga myndigheters inköpsverksamhet regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU). Där stadgas att offentliga inköp och val av leverantörer skall ske på affärsmässig grund och utan ovidkommande hänsyn. Kraven varierar beroende på vad som köps och vilka volymer en upphandling omfattar. Lagen gäller både verksamhet som bedrivs i förvaltningsform och i bolagsform. Lagen om offentlig upphandling, annan lagstiftning, stadens regler för ekonomisk förvaltning, integrerad styrning enligt ILS och denna policy skall tillämpas vid köp, leasing och hyra av varor, byggtreprenader och tjänster.

Nämnders, bolagsstyrelser och kommunstyrelsens ansvar

Det yttersta ansvaret för upphandlingen och därav träffade avtal ligger hos den upphandlande enheten. Enheten ansvarar för att erforderlig kompetens upprätthålls hos den personal som arbetar med att genomföra upphandlingar och avrop. Varje upphandlande enhet skall bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet, och ta vara på de ekonomiska fördelar som ett sådant arbete innebär. På varje enhet skall finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor.

Den som genomför eller ansvarar för en upphandling skall också tillse att berörda fackliga organisationer får erforderlig information samt möjlighet att yttra sig, i enlighet med gällande lagstiftning inom området.

Den som beslutar om genomförande av upphandling skall också tillse att en aktiv avtalsförvaltning planeras. I aktiv avtalsförvaltning ingår att följa upp hur staden respektive leverantören fullgör sina respektive delar av avtalet samt hur affärsrelationen kan utvecklas. I avtalsförvaltning ingår att följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet.

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning på upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation. Utvecklingen på inköpsområdet skall följas upp löpande, men rapporteras särskilt till fullmäktige i samband med verksamhetsberättelsen. Kommunstyrelsen är ansvarig för att initiera uppdateringar i upphandlingsreglerna i regler för ekonomisk förvaltning och i stadens upphandlingspolicy samt att utfärda anvisningar inom upphandlingsområdet.

Affärsmässighet

Upphandling skall utföras affärsmässigt och med utgångspunkt i grundprinciperna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Upphandlande enhet skall vid kvalificering av leverantörer genomföra en seriositetsprövning av dessa. Det åligger även den upphandlande enheten att under hela avtalsperioden kontrollera att de leverantörer som staden har avtal med lever upp till avtalade åtaganden avseende exempelvis betalning av skatt och sociala avgifter. Avtal med leverantörer som inte fullgör sina skyldigheter i detta avseende skall om det är rättsligt möjligt hävas.

I stadens upphandlingar av varor och tjänster där totalkostnadsberäkningar kan göras, skall staden eftersträva att metoden används, i syfte att täcka in kostnader för energi, förbrukningsmateriel och andra faktorer som påverkar kostnaden för nyttjandet av en viss vara eller tjänst. Detta är viktigt inte minst med hänsyn till strävan efter att minimera stadens miljöpåverkan.

Kommunstyrelsen ansvarar för att tillhandahålla en vägledning i praktisk tillämpning av totalkostnadsberäkningar.

Affärsmässiga och strategiska överväganden

Staden skall sträva efter att uppfattas som en bra och attraktiv kund för leverantörer i syfte att på lång sikt upprätthålla en god konkurrens och erhålla goda affärsvillkor i sina upphandlingar.

Inför en upphandling bör en upphandlande enhet göra en analys av behov, leverantörsmarknad och produkter som omfattar följande områden:

- Är objektsupphandling eller ramavtalsupphandling mest lämpligt?
- Vilken längd på avtalstiden är mest lämplig?
- Hur bör eller bör inte upphandlingen delas upp i olika områden för att motsvara den upphandlande enhetens behov samt de aktuella marknadernas utbud. (så kallad paketering)?
- Vilken upphandlingsform skall tillämpas?
- Vilken ersättningsmodell och övriga kommersiella villkor skall gälla?
- Vilken lagstiftning som omgärdar upphandlingsobjektet bör särskilt beaktas vid upphandlingen?

Till dessa överväganden hör att tillvarata stadens ställning som en stor aktör på marknaden, samtidigt som de långsiktiga effekterna av ett sådant agerande beaktas. Vid paketeringen av upphandlingar bör effekten av volymfördelar vägas mot de effekter som en allt för stor upphandling kan ha på mindre företags möjlighet att lägga anbud samt frågan om hur paketeringen kan påverka konkurrensen vid kommande upphandlingar.

Vid genomförande av upphandlingar skall stadens gemensamma upphandlingsprocess beaktas i tillämpliga delar, för att säkra kvaliteten på genomfört arbete. Kommunstyrelsen ansvarar för att hålla beskrivningen av processen och dess delar uppdaterad och tillgänglig för stadens upphandlare.

Kommunstyrelsen äger rätt att utfärda anvisningar för särskilda moment i upphandlingsprocessen, där det är önskvärt att staden har ett gemensamt agerande. Exempel på sådana områden är dokumentstandarder, avtalsmallar och utvärderingsmodeller som skall användas i olika sammanhang.

Samordning sker normalt på de upphandlande enheternas initiativ och genom de upphandlande enheternas försorg som gemensam upphandling.

Inom ett antal områden skall centralupphandling vara normalförfarande. Endast kommunfullmäktige äger besluta om områden för centralupphandling. Kommunstyrelsen äger besluta om förnyade upphandlingar inom dessa områden

Vid gemensam och central upphandling är det särskilt viktigt att göra de överväganden kring volymeffekternas påverkan på pris och långsiktig konkurrens som föreskrivs ovan. Vidare är det viktigt att en grundlig behovsanalys, där samtliga deltagande nämnders behov beaktas.

Hållbar utveckling

Staden skall vid sina upphandlingar beakta att staden genom sin upphandling bidrar till samhällets utveckling, inte minst med avseende på utvecklingen mot ett ekologiskt och socialt hållbart samhälle. Staden skall ställa såväl sociala krav som miljökrav i upphandlingar där sådana är relevanta även i de fall det på kort sikt medför ökade kostnader för staden.

De miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram.

Staden skall också i sin upphandling, så långt lagen medger, ställa sådana krav som minimerar risken för att mänskliga rättigheter åsidosätts av stadens leverantörer. Därutöver skall det så långt lagen medger ställas sådana krav att de spelregler som normalt gäller på svensk arbetsmarknad när det gäller lönenivåer, arbetstidsregler och antidiskriminering inte åsidosätts av stadens leverantörer.

Inom ramen för dessa principer och övriga punkter i policyn beslutar varje upphandlande enhet själv om hur miljökrav och sociala krav i de upphandlingar som enheten ansvarar för skall utformas. Kommunstyrelsen äger dock rätt att utfärda anvisningar avseende krav som alltid skall ställas i vissa typer av upphandlingar.



Stadsledningskontorets förslag
Bilaga 3

Stockholms stads konkurrenspolicy

Dokumentets mottagare, förvaltning och uppföljning

Detta dokument vänder sig till upphandlare inom staden samt de som fattar beslut i frågor avseende konkurrensutsättning.

Förvaltning sker av stadsledningskontorets upphandlingsenhet.
Tillämpningsanvisningar till policyn tas fram av stadsledningskontoret.

Ändringar och tillägg av denna policy beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning sker inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen.

Inledning

Det vägledande vid konkurrensutsättning av verksamhet är alltid medborgarperspektivet. Stadens uppgift är att ge medborgarna bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad. Konkurrensutsättning är ett verktyg bland många för att nå verksamhetsutveckling och ekonomisk effektivitet.

Nämndernas roll/ ansvar

Enligt stadens regler för ekonomisk förvaltning är varje nämnd/bolag en upphandlande enhet.

När en upphandling av verksamhet skall ske skall stadens upphandlingspolicy, utfärdade tillämpningsanvisningar samt regler för ekonomisk förvaltning beaktas.

I nämndernas arbete med att leda och styra verksamheterna inom nämndens ansvarsområde ingår också att besluta om upphandling av en verksamhet skall ske. Ett sådant beslut skall föregås av en utredning som utvisar om en upphandling är ett bra alternativ för att utveckla verksamheten i fråga eller för att minska kostnaderna för bibehållen kvalitet.

Inför ett avtals utgång skall en förnyad utredning göras om vad som är bäst ut kvalitets- och kostnadssynpunkt. En sådan utredning kan leda till

ett beslut om att återta verksamheten i egen regi. I dessa fall skall dock nämndens strategi för kontinuitet (se nedan) särskilt beaktas.

Varje nämnd skall ha en övergripande strategi för vilka övervägande som skall göras vid beslut om en verksamhet skall upphandlas. Strategin skall syfta till att få en kontinuitet i verksamheternas driftsform för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden. Ett långsiktigt agerande ökar brukare och personals trygghet och minskar de ekonomiska riskerna för marknaden. Trygghet och kontinuitet är två viktiga kvalitetsparametrar som härmed säkras.

Överväganden vid konkurrensutsättning

Kontinuitets- och kvalitetsperspektiv

Vid upphandling skall sådana kvalitetskriterier och/eller krav ställas att upphandlingen bidrar till uppnåendet av kommunfullmäktiges och den egna nämndens mål.

Stadens ambition skall vara att ta tillvara verksamhetsupphandlingens potential att utveckla verksamheten. För att nå detta mål bör höga krav på verksamhetens kvalitet ta sig uttryck i funktionella termer, snarare än i form av detaljrikedom i förfrågningsunderlagen.

Inför en upphandling skall en kommunikationsplan upprättas om hur verksamhetens brukare, anställda, fackliga organisationer samt i förekommande fall handikapps- och pensionärsråd skall hållas informerade om processens fortskridande. Dessa skall under hela processen informeras så mycket som lagstiftningen tillåter.

Kostnadsperspektiv

I beslutsunderlaget inför en upphandling måste finnas en tillförlitlig analys av kostnaderna för att driva verksamheten i fråga. Analysen skall omfatta vad driften beräknas kosta i egen regi samt vad externa anbudsgivare kan antas begära i ersättning för driften. Observera att kostnadsanalysen skall omfatta den kvalitetsnivå och de krav som avses ställas i upphandlingen, detta är inte alltid att jämföra med den verksamhet som bedrivs före upphandlingen i de fall en befintlig verksamhet upphandlas.

Resultaten av analysen skall jämföras med kostnaden för den verksamhet som bedrivs före upphandlingen. Detta är en indikation på om nämnden har utrymme i budget för att ställa de krav i upphandlingen som avses.

I beslut om genomförande av en upphandling skall normalt ingå en analys av kostnaden för själva upphandlingen. Analysen skall även omfatta finansiering av aktiv avtalsförvaltning och om möjligt eventuella kostnader för omställning. Observera dock att även verksamhet driven i egen regi medför kostnader för ledning och styrning.

Analysen av kostnaderna för att driva verksamheten i egen regi kan ligga till grund för ett egenregianbud om så önskas.

En förutsättning för konkurrensutsättning är förekomst av konkurrens på den aktuella marknaden. För att vårda och bibehålla konkurrensen är det viktigt att noga beakta och analysera och parametrar som avtalspaketering, avtalstidens längd och riskfördelning.

Demokratiperspektiv

Insyn

Ur ett demokratiperspektiv är det viktigt att de förtroendevalda ges kontinuerlig insyn i samt inflytande över upphandlingsprocessen. Därför bör förvaltning och nämnd hitta former för hur informationsutbytet under processen skall ske.

Rättelse av missförhållanden

Vid upphandling av vård och omsorg skall det i förfrågningsunderlaget betonas att entreprenören skall bedriva ett aktivt arbete med att informera personalen och diskutera deras skyldigheter enligt lex sara och annan lagstiftning syftande till att värna kvaliteten i verksamheten. Eventuella lex sara - anmälningar skall också följas upp i samband med ordinarie uppföljning av verksamheten (enligt stadens mall för ändamålet).

Det är viktigt att det i stadens avtal med entreprenören införs avtalsklausuler som medför att parterna arbetar gemensamt för att tidigt identifiera och lösa eventuella kvalitetsproblem och missförhållanden i den avtalade verksamheten.

Övrigt

Avknoppning

Avknoppning innebär att personalen inom en verksamhet initierar en upphandlingsutredning inom nämnden.

Om personal önskar ta över och driva en verksamhet i privat regi skall detta övervägas av nämnden utifrån den kontinuitetsstrategi som antagits och utifrån övriga överväganden som görs inför en upphandling.

Observera att avknoppning av skola och barnomsorg inte behöver ske genom upphandling och att ett särskilt tillvägagångssätt därför måste tillämpas i dessa fall.



SID 4 (4)

Avbrutna upphandlingar

Om egenregianbud lämnats och detta vinner upphandlingen skall upphandlingen formellt sätt avbrytas och en överenskommelse fattas med den egna regin.

Upphandlingar skall föregås av en så noggrann analys att ett avbrytande p.g.a. oväntat höga anbud normalt sett inte behöver ske.

