

Till
Östermalms stadsdelsnämnd

Policys för upphandling och konkurrensut- sättning

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar och åberopar förslaget till remissvar.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Sammanfattning

Förslaget innebär två nya policys, dels Stockholms stads upphandlingspolicy, dels Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet. Förslagen ska kompletteras med tillämpningsanvisningar.

Såvitt stadsdelsförvaltningen kan bedöma överensstämmer förslagen på ett bra sätt med kommunfullmäktiges nuvarande inriktning. Remissunderlaget innehåller även en del intressanta resonemang kring de svåra frågorna om vilka villkor man kan ställa eller inte kan ställa vid upphandlingar när det gäller andra saker än själva den upphandlade tjänsten eller varan, t.ex. miljökrav eller sociala krav kring tillverkningsprocessen.

Stadsdelsförvaltningen lyfter i remissvaret fram några aspekter. Den första är att det är angeläget att inte bara genomföra varje enskild upphandling eller konkurrensutsättning på ett bra sätt, utan att staden och dess nämnder även agerar strategiskt så att vi långsiktigt upprätthåller väl fungerande marknader med många aktörer. Det är viktigt både för att vidmakthålla en fungerande konkurrens och för att ge valfrihet mellan olika alternativ. Den tendens som ibland finns till att endast någon eller några få stora aktörer dominerar en hel marknad bör staden försöka motverka genom att ännu mer aktivt underlätta etablering av nya företag, småföretag och ”avknoppningar”.

Den andra aspekten är att staden och dess nämnder måste känna lika stort ansvar och engagemang för upphandlad eller pengfinansierad verksamhet som för den verksamhet man bedriver med egen personal. För upphandlad eller pengfinansierad verksamhet gäller att det fortfarande är staden och i vissa fall även staten som sätter kravnivån, som utövar tillsyn och som finansierar verksamheten, som regel huvudsakligen med skattemedel. Förtro-

endefullt samarbete, stöd och uppföljning måste byggas upp med upphandlad och pengfinansierad verksamhet redan från början. När problem uppstår är det ofta för sent. Att bedriva kommunal verksamhet via entreprenörer eller via pengfinansierade enskilda utförare fordrar ett annat slags ledarskap än att bedriva verksamhet med egen personal, men likväl fordras ett ledarskap.

Den tredje aspekten gäller centralupphandlingar som föreslås tillämpas i större utsträckning än hittills. Centralupphandlingar borde vara effektivast när det gäller tjänster eller varor där behoven är likartade över hela staden. Trots detta är verksamheterna inte alltid nöjda med resultatet av stadens centralupphandlingar. Rutinerna kring centralupphandlingar behöver antagligen ses över så att staden blir ännu bättre på att utnyttja sin storlek som kund till att få fram riktigt attraktiva villkor och priser.

Ärendets beredning

Förslaget till remissvar har beretts av förvaltningsledningen.

Bakgrund

SLK har tagit fram bifogade förslag till Policys för upphandling och konkurrensutsättning (SLK:s dnr 125-4310/2006). Förslaget har remitterats till ett antal nämnder i staden. Remisstiden är kort och remissvaren skall vara inne redan den 1 mars.

Nu gällande Policy för upphandling, konkurrens och valfrihet fastställdes av kommunfullmäktige år 2001. Den föreslås nu ersättas av två nya policys, Stockholms stads upphandlingspolicy och Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet. Dessutom föreslås att de juridiska aspekter som är förknippade med offentlig upphandling, i stället för att behandlas i policys, läggs i stadens Regler för ekonomisk förvaltning. Man konstaterar att offentliga upphandlingar på senare tid kommit att präglas alltmer av överklaganden och juridiska och lagmässiga aspekter på bekostnad av kvalitetsfrågor och affärsmässiga aspekter. Man vill bryta detta mönster genom att föra de juridiska frågorna till Regler för ekonomisk förvaltning.

Avsikten är att förslagen i vår kompletteras med tillämpningsanvisningar.

Den kritik som riktats från bland annat revisionskontoret när det gäller direktupphandling vill man åtgärda genom att ge SLK i uppdrag att ta fram riktlinjer för direktupphandling samt förslå att KS ska fastställa stadsgemensamma beloppsgränser för direktupphandling.

Varje nämnd ska i samband med sin verksamhetsplan göra en plan för upphandling och konkurrens. Möjligheter ska finnas till ”avknoppning” dvs. att nämndens anställda personal tar över en verksamhet genom att bilda ett eget företag. Möjlighet skall även finnas till s.k. utmaning dvs. att någon från den egna verksamheten eller ett företag anmäler intresse av att driva en verksamhet. Nämnden ska då vara skyldig att ta ställning till denna utmaning.

I remissunderlaget behandlas en rad frågor och aspekter med anknytning till upphandling, konkurrensutsättning och valfrihet. T.ex. gör man en intressant genomgång av vilka villkor man kan ställa eller inte kan ställa vid upphandlingar när det gäller andra saker än egenskaper för själva den upphandlade tjänsten eller varan. Det kan handla om krav på miljöfrågor vid tillverkningsprocessen. Det kan handla om sociala eller fackliga krav kring produktion och tillverkning.

Förvaltningens synpunkter

Såvitt stadsdelsförvaltningen kan bedöma överensstämmer förslagen på ett bra sätt med kommunfullmäktiges nuvarande inriktning.

Stadsdelsförvaltningen vill lyfta fram några viktiga aspekter. Den första är att det självfallet är angeläget att man genomför varje upphandling eller konkurrensutsättning på ett korrekt och bra sätt. Staden och dess nämnder måste dock även tänka mer långsiktigt och strategiskt. I flera för staden och dess medborgare viktiga sammanhang finns en tendens till att endast någon eller några få stora aktörer så småningom dominerar hela marknaden. Denna tendens kan innebära ett hot mot både konkurrens och valfrihet. En levande konkurrens förutsätter att det finns en marknad med många aktörer. Även valfriheten förutsätter att det finns flera olika alternativ att välja mellan. Metod- och produktutveckling gynnas också av att det finns många olika aktörer.

Staden och dess nämnder bör motverka tendenser till att endast någon eller några få stora aktörer dominerar en marknad genom att ännu mer aktivt än hittills arbeta för att underlätta etablering av nya företag, småföretag och ”avknoppningar”. Kortsiktigt kan det innebära ett risktagande och en merkostnad för staden och dess nämnder att satsa på ett nybildat litet företag, men långsiktigt kan det vara av avgörande betydelse att man lyckas få fler aktörer på marknaden. Den traditionella beställar- och upphandlarrollen behöver kompletteras med en mer aktiv och kreativ roll från staden och dess nämnder för att uppmuntra och stödja nytänkande, ”avknoppningar” och bildandet av nya företag. Ibland har det blivit för mycket helgarderat kontrolltänkande kring upphandlingar vilket hämmat kreativitet och nytänkande.

I remissunderlaget framhålls vikten av tänka på hur paketering, avtalstider m m kan ha betydelse vid en upphandling för om små nya företag ska kunna vara med. Även byråkratiseringen av upphandlingar är ett hot mot nya aktörer. Stora krav på referenser försvårar också.

En annan viktig aspekt som man lyfter fram i remissunderlaget är behovet av ett aktivt samarbete mellan nämnderna och deras upphandlade företag, entreprenörer. Att en nämnd lägger en verksamhet på entreprenad eller låter den utföras av pengfinansierade enskilda utförare innebär inte automatiskt att det har blivit någon annans verksamhet eller att verksamheten har ”sålts ut” eller ”privatiserats”. Staden, kommunen, nämnden har fortfarande ett ansvar för verksamheten. Skillnaden är att nämnden i stället för att driva verksamheten med egen anställd personal ger en entreprenör uppdrag att utföra verksamheten enligt nämndens anvisningar eller låter den utföras via pengfinansierade enskilda utförare. Det

är dock fortfarande kommunen - ibland tillsammans med staten - som bestämmer vilka krav verksamheten ska uppfylla samt finansierar verksamheten, som regel huvudsakligen med skattemedel. Även tillsynsansvaret åvilar som regel kommunen och i vissa fall även staten.

En del s.k. ”vårdskandaler” hade antagligen kunnat undvikas om ansvarig nämnd hade haft ett kontinuerligt och förtroendefullt samarbete med sin entreprenör. Denna relation och detta samarbete måste skapas i vardagen, det är för sent att försöka bygga upp ett samarbete först när man har ett akut problem. Att driva en verksamhet via en entreprenör fordrar ett annat slags ledarskap än att driva den själv, men likväl fordras ett ledarskap.

I det aktiva kontinuerliga samarbetet ingår också att ha en systematisk och återkommande och uppföljning av upphandlad verksamhet. Det har en lugnande inverkan på alla inblandade parter. Man slipper vara utlämnad till rykten, tyckanden, media osv. om man vet att eventuella problem kommer det fram i den regelmässiga uppföljningen.

Hur bra uppföljningar och utvärderingar vi än gör så kan vi dock aldrig helt täcka in alla aspekter. Det finns åtskilliga exempel på att verksamheter som fått lysande resultat vid professionella utvärderingar, kanske t.o.m. vunnit kvalitetspris, men som ändå inte är särskilt populära bland allmänheten, medborgarna eller brukarna medan andra verksamheter med beskedliga resultat i professionella utvärderingar kan vara väldigt populära. Detta kan bero på att vi vid professionella utvärderingar ofta överskattar mätbara faktorer och underskattar mer svåråtkämpliga faktorer som bemötande, engagemang och attityd, vilka för brukarna ofta har minst lika stor betydelse som de mätbara faktorerna. Därför är det viktigt att ge allmänheten, brukarna möjlighet att själva välja. Valfriheten kan som utvärderingsmodell vara överlägsen alla professionella utvärderingar.

Ytterligare en synpunkt stadsdelförvaltningen vill lyfta fram gäller centralupphandlingar, som enligt förslaget bör tillämpas i större utsträckning än hittills. Centralupphandlingar borde i många fall vara effektivast när det gäller tjänster och varor där behoven är likartade över hela staden. Praktiken har dock visat att man i verksamheten ibland är missnöjd med resultatet av stadens centralupphandlingar. Förankringsarbetet har kanske inte alltid fungerat tillräckligt bra. Dessutom bör staden vid centralupphandlingar ännu bättre kunna utnyttja sin storlek som kund till att få fram riktigt attraktiva villkor och priser. Man bör alltså se över rutinerna kring stadens centralupphandlingar så att de blir riktigt slagkraftiga.

I remissunderlaget trycker man på behovet av bra analyser innan upphandlingen, inte minst för att undvika överraskningar när det gäller anbudspriser. En metod som ibland har tillämpats med viss framgång för att undvika alltför kostsamma anbud har varit att i förfrågningsunderlaget ange ett ”tak-pris” dvs. vad nämnden maximalt har råd att betala för verksamheten. Ett lägre pris kan premieras medan anbud över tak-priset inte kan beaktas.

Stadsdelförvaltningen tillstyrker förslaget att vid varje upphandling göra en kommunikationsplan så att man inte missar någon viktig part i processen. Erfarenheterna visar att en

väl genomförd förankring av en upphandling väsentligt underlättar hela genomförandeprocessen.

Man gör i remissunderlaget en genomgång av vilka villkor man kan ställa eller inte kan ställa vid upphandlingar när det gäller annat än egenskaper för själva den upphandlade tjänsten eller varan. Det kan handla om miljökrav på tillverkningsprocessen eller om sociala eller fackliga krav kring produktion och tillverkning. Redovisningen är intressant och värdefull. Det här är svåra juridiska avvägningar gentemot lagar och avtal, både svenska och internationella. Dessutom finns ett antal EU-regler att ta hänsyn till. Eftersom det ofta uppstår diskussion kring den här typen av frågor vid upphandlingar är det angeläget att stadens nämnder får vägledning.

SLK framhåller i remissunderlaget att ett flertal studier visar att huvuddelen av möjliga besparingar inom upphandlingsverksamheten finns att hämta i samband med den process som föregår den faktiska upphandlingen. Stadsdelsförvaltningen ifrågasätter inte vikten av ett bra analysarbete innan en upphandling men vill framhålla att hur bra analys man än gör så kan man aldrig förutse all den kreativitet och uppfinningsrikedom som kan komma fram i ett anbudsförfarande *förutsatt* att förfrågningsunderlaget utformas på ett sådant sätt att det verkligen tillåter kreativitet och nya idéer. Härvidlag har vi i Stockholm ofta varit alltför ängsliga och detaljreglerat förfrågningsunderlagen på ett sådant sätt att nästan inga möjligheter till nytänkande och annorlunda lösningar finns. Det behövs ordentliga förbättringar av våra förfrågningsunderlag så att de mer fokuserar på målen för verksamheten, på *vad* som ska åstadkommas, men lämnar mer öppet än hittills för utförarna att avgöra *hur* man ska åstadkomma det.
