

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.

Dokumentet förvaltas av stadsledningskontoret som också utfärdar tillämpningsanvisningar till policyn.

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 samt 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, och 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.

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.

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. Det är viktigt att staden i sina upphandlingar strävar efter minskad byråkrati. Utgångspunkten skall vara att det varken uppfattas som tidskrävande eller komplicerat att delta i stadens upphandlingar och att inga onödiga uppgifter eller beskrivningar efterfrågas. Detta är mycket viktigt för att få med små och medelstora företag som anbudsgivare; företag som normalt sett har mycket begränsade resurser att avsätta för anbudsskrivande.

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. Det är då viktigt att en grundlig behovsanalys, där samtliga deltagande nämnders behov beaktas. Endast kommunfullmäktige äger besluta om områden för centralupphandling. Kommunstyrelsen äger besluta om förnyade upphandlingar inom dessa områden.

Vid gemensam och central upphandling kan det föreligga en risk att avtalsområdena blir så omfattande att de stänger ute delar av leverantörsmarknaden. Det är därför vid tillämpande av dessa upphandlingsförfaranden särskilt viktigt att göra de överväganden kring volymeffekternas påverkan på pris och långsiktig konkurrens som föreskrivs ovan. Åtgärder i form av geografisk eller annan uppdelning av kontrakten är fullt möjliga även vid centrala och gemensamma upphandlingar. Staden bör utforma avtalspaketering för att möjliggöra att små och medelstora aktörer kan konkurrera även i stadens gemensamma och centrala upphandlingar.

Samverkan

Staden skall samarbeta med företag och organisationer i syfte att stärka upphandlingskompetensen avseende marknaden och värna konkurrensen.

För att utveckla sin beställar- och upphandlarkompetens bör staden ta till sig influenser från omvärlden. Benchmarkingprojekt och studiebesök vid andra kommuner, organisationer och företag bör uppmuntras.

Staden skall vara öppen för synpunkter från företag och näringslivsorganisationer angående stadens upphandlingar. Staden skall också välkomna och själv ta initiativ för att öka kunskapen om affärsvillkor i kommunal respektive privat sektor som en del i det pågående förbättringsarbetet. Stadens kontakter med företag och organisationer får naturligtvis aldrig innebära att objektivitet och konkurrensneutralitet i samband med upphandlingar åsidosätts.

Hållbar utveckling

Det är möjligt för staden att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar inom olika områden. De miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Tagande av miljöhänsyn i upphandlingar får emellertid inte innebära att bara ett fåtal stora entreprenörer eller leverantörer kan delta, eller att kvalitetskrav eller ekonomiska hänsyn sätts åt sidan.

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.

Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet

Dokumentets mottagare, förvaltning och uppföljning

Detta dokument vänder sig till upphandlare inom staden samt de som fattar beslut i frågor avseende konkurrens och valfrihet

Dokumentet förvaltas av stadsledningskontoret som också utfärdar tillämpningsanvisningar till policyn.

Ändringar av och tillägg till denna policy beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning sker inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen.

Inledning

Stockholms stads ansvar är att tillse att stockholmarna får mesta möjliga service för sina skattepengar. Upphandling i konkurrens och valfrihetssystem syftar till ökad valfrihet, kvalitetsutveckling och kostnadseffektivitet.

Konkurrens och valfrihet

All verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem.

Ökade valmöjligheter införs med prioritet inom äldreomsorgen, omsorgen om de funktionshindrade, förskolan, skolan, individ- och familjeomsorgen och inom vuxenutbildningen.

Nämndernas roll/ ansvar

Samtliga nämnder skall upprätta en plan för arbetet med konkurrens och valfrihet. Planen skall följas upp, uppdateras och utvecklas årligen i samband med verksamhetsplanen.

Konkurrensneutralitet

Vid all upphandling i konkurrens och vid valfrihetssystem skall konkurrensneutralitet värnas. Såväl externa aktörer som interna skall respekteras som likvärdiga samarbetspartners.

Staden skall i sitt arbete med konkurrens och valfrihet skapa grogrund för nya och växande företag.

När egenregianbud, d.v.s. ett anbud lämnat av förvaltningen, deltar i upphandlingar är det särskilt viktigt att skapa en organisation som säkerställer att egenregin inte särbehandlas.

Kvalitetsperspektiv

Upphandling i konkurrens och valfrihetssystem syftar bl.a. till att utveckla kvaliteten i verksamheterna.

Vid allt arbete med konkurrens och valfrihet ska samarbetet med entreprenörer och utförare vara i fokus för att utveckla och följa upp den aktuella verksamheten. Staden skall bedriva en aktiv uppföljning av all verksamhet såväl i egen regi som med externa utförare.

Staden skall sträva mot uppföljnings- och rapporteringsrutiner som möjliggör en jämförelse mellan olika utförare utan att begränsa dessas särart och utan att snedvrider konkurrensen.

Vid stadens arbete med konkurrens och valfrihet skall det, t.ex. i förfrågningsunderlag och avtal, betonas att entreprenören skall bedriva ett aktivt arbete med att informera personalen och diskutera deras skyldigheter enligt Lex Sara, Lex Maria och annan lagstiftning syftande till att värna kvaliteten och säkerheten i verksamheten. Eventuella Lex Sara och Lex Maria - anmälningar skall också följas upp i samband med ordinarie uppföljning av verksamheten.

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. Gemensamma utbildningsinslag skall kunna genomföras.

Avknoppning och utmaning

Medarbetare inom staden skall stödjas och stimuleras till att genomföra avknoppningar av verksamheter som idag drivs i kommunal regi.

Vem som helst –medarbetare, enskilda eller företag –har rätt att kräva att viss verksamhet skall upphandlas. Nämnderna är skyldiga att seriöst pröva detta önskemål.

Särskilt om upphandling i konkurrens

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.

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

Staden ska vid upphandling av verksamhet ta tillvara möjligheten att ta egna referenser på tidigare och befintliga leverantörer.

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. När avtal tecknas med den vinnande anbudsgivaren skall det stadgas hur parterna skall samverka för att följa upp och utveckla verksamheten.

Information

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

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.

Kostnadsperspektiv

I beslutsunderlaget inför en upphandling måste finnas en tillförlitlig analys av kostnaderna för att driva verksamheten i fråga. Analysen skall omfatta 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.

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

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.

En förutsättning för konkurrensutsättning är förekomst av konkurrens på den aktuella marknaden, eller att stadens ledning beslutar om förhållanden som kan leda till att konkurrens uppstår. För att vårda, utveckla och bibehålla konkurrensen är det viktigt att noga beakta och analysera parametrar som avtalspaketering, avtalstidens

längd och riskfördelning. Staden skall också i sitt arbete med konkurrens och valfrihet beakta mindre företags möjligheter att delta.

Intraprenader

Om egenregianbud lämnats och detta vinner upphandlingen skall upphandlingen formellt sätt avbrytas och en överenskommelse fattas med den egna regin, en s.k. intraprenad skall skapas.

Intraprenaden skall drivas på villkor som liknar det externa företags. Under den tid intraprenadavtalet gäller får inte intraprenaden tillföras medel utöver vad som har överenskommits, inte heller kan förutsättningarna för verksamheten ändras utanför överenskommelsens ramar.

Om intraprenaden inte klarar avgivet anbud, utan uppvisar upprepade underskott, så skall överenskommelsen hävas och ansvarig nämnd skall initiera en ny upphandling.