

## Polisy för upphandling och konkurrensutsättning

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Upphandlingspolicy och konkurrenspolicy godkänns, *bilaga 2 och 3*.
2. Reviderade regler för ekonomisk förvaltning godkänns, *bilaga 4*.
3. Stockholms Stadshus AB ges i uppdrag att uppmana bolag inom koncernen att anta upphandlingspolicy och konkurrenspolicy.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att återkomma i särskilt ärende med förslag till områden för centralupphandling.
5. Kommunstyrelsen uppmanas att ta fram tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicy.
6. Policy för upphandling, konkurrens och valfrihet (Utl 2001:78) upphävs.
7. Kommunfullmäktiges uppdrag till samtliga nämnder, samt uppmaning till bolagsstyrelser, att i alla upphandlingar tillämpa då föreslagen antidiskrimineringsklausul (Utl 2005:7) upphävs.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta en ny antidiskrimineringsklausul i enlighet med vad som anförs i detta ärende.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan – följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att ta fram- och besluta om tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicy.
2. Kommunstyrelsens rekommendation till nämnder och bolagsstyrelser att i samband med upphandling av byggtreprenader, verksamhet och tjänster tillämpa särskilda kontraktsvillkor i enlighet med beslut den 26 oktober 2005 återkallas. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret avseende samordning, uppdatering och information i denna fråga upphör därmed.

**Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin** anför följande.

#### *Ärendet*

Den 23 november 2005 uppdrog kommunstyrelsen till stadsledningskontoret att ta fram två policys, en för upphandling och en för konkurrensutsättning. Stadsledningskontorets förslag till policys remitterades till stadens samtliga nämnder och bolag med sista svarsdag den 23 oktober 2006.

I samband med budget för 2007 beslutades om stadens inriktning för arbetet med konkurrens och valfrihet. Med anledning av detta, och det behov som stadsledningskontoret kan se att styra stadens upphandling och inköp av varor och tjänster, har stadsledningskontoret reviderat förslagen till upphandlings- respektive konkurrenspolicys för staden.

I föreliggande ärende presenteras de bakomliggande överväganden till respektive policy och det huvudsakliga innehållet i dokumenten redovisas.

Den föreslagna konkurrenspolicyn syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. I förslaget till konkurrenspolicy framgår att varje nämnd skall upprätta en plan för upphandling och konkurrens. Vidare behandlas frågor bland annat rörande kvalitet, insyn och god verksamhetsuppföljning.

Avseende upphandlingspolicyn, föreslår stadsledningskontoret att de lagmässiga aspekter som är förknippade med offentlig upphandling, i stället för att läggas i policyn, behandlas i stadens regler för ekonomisk förvaltning som i och med detta revideras. Med detta kan upphandlingspolicyn renodlas till att bli ett dokument, där affärsmässighet, snarare än juridik, står i fokus. De inköpsstrategiska val som görs inför en upphandling har stor betydelse för dess pris- och kvalitetsmässiga utfall, men även för marknadens struktur på kort och lång sikt. I upphandlingspolicyn läggs därför, bland annat i syfte att upprätthålla en god konkurrens, stor vikt vid överväganden kring aspekter som avtalspaketering och avtalstider. Vidare understryks vikten av att så långt det är möjligt förenkla för små företag att delta i stadens upphandlingar.

#### *Beredning*

Stadsledningskontorets ursprungliga förslag till policys remitterades till stadens samtliga nämnder och bolag. Stadsledningskontoret har efter de nya direktiven i samband med budget för 2007 omarbetat förslagen. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett den 21 november 2006.

*Brand- och räddningsnämnden* anser utifrån sitt verksamhetsområde att förslagen stämmer väl överens med nämndens egen uppfattning om upphandling och konkurrensutsättning.

*Kulturnämnden* ställer sig mestadels bakom förslagen i utlåtandet. Nämnden delar uppfattningen att det finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarandet inom vissa avtalsområden. De områden som skall bli föremål för centralupphandling måste definieras så att förvaltningarna får kännedom om vilka upphandlingsområden respektive förvaltning skall ansvara för. Förvaltningarna utgår från att de anvisningar och riktlinjer inom upphandlingsområdet som utarbetas av kommunstyrelsen görs i nära samarbete med förvaltningar och bolag.

*Revisorskollegiet* är positivt till upplägget att kommunfullmäktige fastställer de övergripande principerna och uppdrar åt kommunstyrelsen att utfärda tillämpningsanvisningar. Kollegiet har dock vissa principiella synpunkter på hur uppdrag och delegation mellan fullmäktige, kommunstyrelsen och stadsledningskontoret bör ske. Kollegiet framhåller vikten av att tillämpningsanvisningar utfärdas snabbt, och framhåller särskilt behovet av anvisningar för sociala krav och miljökrav. Slutligen anför kollegiet att det när egenregianbud lämnas, vid konkurrensutsättning av verksamhet, är viktigt att de som arbetar fram detta bud hålls isär från dem som genomför och har insyn i upphandlingen.

*Stadsmuseinämnden* tillstyrker förslaget i huvudsak. Nämnden anser att kommunstyrelsen skall formulera vilka krav som allmänt ska gälla avseende miljökrav och sociala krav. Nämnden anser också att en portalparagraf i en konkurrenspolicy borde handla om att samtliga nämnder i sina verksamheter uppmanas överväga vad som är det mest rationella sättet att bedriva sin verksamhet.

*Valnämnden* beslutade att inte yttra sig över remissen.

*Bromma stadsdelsnämnd* tillstyrker förslaget i huvudsak. Nämnden bör dock i egenskap av upphandlande enhet ges mandat att besluta om riktlinjer och beloppsgränser för direktupphandling. Vidare anser nämnden att det måste preciseras vilka uppgifter som ska utföras samt vilken kompetens som krävs av den person eller funktion som ska samordna upphandlingsfrågorna inom respektive upphandlande enhet.

*Enskede-Årsta stadsdelsnämnd* anser att det är anmärkningsvärt att den utgående majoritetens arbete inom området upphandling och konkurrensutsättning, som beslutades om direkt efter valet 2002, först nu lett fram till ett förslag till nya policies. Dessa policies kommer inte att föras till beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige eftersom den nya majoriteten avser att utarbeta en ny upphandlingspolicy och omarbete konkurrensprogrammet och näringslivsprogrammet.

Nämnden anför även att det finns inslag i förslagen till policies som medför en nödvändig uppstramning och en fokusering på kostnadseffektivitet och affärsmässighet vid upphandlingar. Att genomföra centrala upphandlingar anser nämnden också kan medföra viktiga kostnadsbesparingar. I många avseenden är därför förslagen väl utformade och stadsdelsförvaltningens synpunkter

ter mycket relevanta. Nämnden anser dock att det är viktigt att den nya majoriteten får sätta sin prägel också på upphandlings- och konkurrensfrågorna.

*Farsta stadsdelsnämnd* anser att förslagen är bra och väl avvägda. Nämnden anser att det är bra att det skapas separata policys för upphandling och konkurrensutsättning. Detta leder sannolikt till bättre kontinuitet i hanteringen av upphandlingsfrågorna i staden. Det är också positivt att policys rensats från upphandlingsteknikaliteter och att dessa istället flyttats till regler för ekonomisk förvaltning.

*Kista stadsdelsnämnd* tillstyrker förslaget i huvudsak. Det bör dock vara tillräckligt att i policyn påpeka att varje nämnd ska bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet. Hur och med vilken kompetens detta görs bör vara upp till varje nämnd att avgöra. Nämnden framhåller också vikten av ett IT-stöd som täcker hela processen från beställning till betalning av leverantörsfaktura. Det finns också ett behov av en gemensam, väl fungerande och användarvänlig avtalsdatabas. Nämnden anser vidare att det ofta är svårt att, innan en upphandling påbörjats och anbud inkommit, bedöma besparingspotentialen vid konkurrensutsättning. Nämnden anser också att kostnaden för en upphandling är en administrativ kostnad för förvaltningen. Men det kan också finnas andra specifika administrativa kostnader som bortfaller när en verksamhet konkurrensutsätts. Det är därför viktigt att samtliga kostnader analyseras för att kunna göra en relevant jämförelse.

*Spånga-Tensta stadsdelsnämnd* är positiv till att policys utarbetas men anser att det bör övervägas att slå ihop dokumenten till en policy. Nämnden framhåller särskilt det positiva i att stor vikt läggs vid analyser och strategier inför en upphandling samt att stor vikt läggs vid demokratiperspektivet. Nämnden anser också att det är viktigt att centralupphandlingar inte utformas på ett sätt som hindrar kreativ utveckling och effektiviseringar av verksamheterna.

*Idrottsnämnden, marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, renhållningsnämnden, socialtjänstnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, Hägerstens stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Liljholmens stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, Rinkeby stadsdelsnämnd, Skarpnäcks stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd* överlämnar ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

#### *Mina synpunkter*

Medborgarnas behov, intressen och möjligheter har stått i förgrunden när mål och ambitioner för stadens verksamheter formulerats. Inriktningen är att stadens verksamheter, organisation och arbetssätt ska anpassas för att möta stockholmarnas preferenser. Det är de enskilda medborgarna som är bäst skickade att bestämma vilka vård- och omsorgsgivare de och deras familjer vill ha, vilken omsorgsform som bäst passar deras barn och vilken skola bar-

nen ska gå i, oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller privat regi. Det är stadens ansvar att skapa och erbjuda en sådan flexibilitet. Ett centralt verktyg för att klara detta ansvar är att staden har en bra och välfungerande upphandlings- och konkurrenspolicy.

Upphandlingsarbetet i staden tar genom föreliggande policy sin grund i ett seriöst och metodiskt förarbete. Det är genom en god förberedelse som goda upphandlingar kan göras.

Som huvudregel ansvarar varje upphandlande enhet för upphandlingsarbetet, dock övergår staden i och med denna policy till att i delar använda sig av centralupphandling som huvudregel. Detta gäller områden där det finns starka affärsmässiga skäl för centralupphandling som att varan eller tjänsten är standardiserad och att behoven är likartade över staden. Centralupphandlingsinstrumentet gör det möjligt för staden att dels utnyttja volymfördelar vid upphandling och dels underlätta upphandlingsprocessen inom dessa områden då alternativet, gemensam upphandling, är administrativt mer komplext. Beslut om centralupphandling ska fattas av kommunfullmäktige.

När staden gör upphandlingar samt följer upp kvalitén i de verksamheter som upphandlats är det av stor vikt att detta sker på ett sätt som inte fungerar diskriminerande gentemot mindre företag.

Vid konkurrensarbetet ska kvalitetsaspekter vara i fokus. Beslut om konkurrensutsättning ska föregås av en analys av marknadsläge såväl som en uppskattning av förväntade kostnader för att driva verksamheten på entreprenad utifrån den kvalitetsnivå som anges. En kommunikationsplan ska utarbetas inför varje verksamhetsupphandling i syfte att upphandlingen ska ske i harmoni med brukare, anställda och de fackliga organisationerna.

Vid all upphandling i konkurrens ska konkurrensneutraliteten värnas. När egenregianbud deltar i upphandlingen är det centralt att skapa en organisation som säkerställer att egenregin inte särbehandlas.

Som förstärkning av det lagskydd som redan i dag finns i syfte att skydda den enskilde ska alla upphandlingar och i all utformning av valfrihetssystem av vård och omsorg innehålla klausuler som reglerar parternas arbete med att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden.

Stadens nämnder ska aktivt arbeta med att stimulera och uppmuntra medarbetare som vill avknoppa delar av stadens verksamhet. Avknoppningar är ett viktigt medel för att öka valfriheten.

När en verksamhet utmanas ska nämnden seriöst pröva förslaget, besvara utmaningen och i förekommande fall initiera en upphandling. Vem som helst – medarbetare, enskilda eller företag – har rätt att kräva att viss verksamhet ska upphandlas. Nämnderna ska pröva detta önskemål.

Stockholms stad och dess upphandlande enheter är viktiga aktörer på marknaden. Besluten påverkar även i ett större sammanhang än ekonomi och medborgare i Stockholms stad. Därför ser staden positivt på att sociala och ekologiska faktorer redovisas vid upphandling. I enlighet med regeringen anser

majoriteten att den offentliga sektorn bör gå före med att ställa miljökrav för att understödja teknikutvecklingen. Utgångspunkten för att uppställa sociala krav eller miljökrav vid upphandlingar ska vara att dessa krav är proportionella, affärsmässiga samt uppföljningsbara. Den upphandlade enheten ska kunna säkerställa att det finns resurser och möjligheter att följa upp kraven samt, vilket är en grundläggande förutsättning, det finns möjlighet att vidta åtgärder vid eventuella avtalsbrott. På dessa punkter uppvisar den befintliga antidiskrimineringsklausulen tydliga brister. Därför uppdras åt stadsledningskontoret att utarbeta förslag på en ny antidiskrimineringsklausul. Diskriminering kan aldrig accepteras.

#### *Bilagor*

- Bilaga 1. Reservationer m.m.
- Bilaga 2. Stockholms stads upphandlingspolicy
- Bilaga 3. Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet
- Bilaga 4. Regler för ekonomisk förvaltning
- Bilaga 5. Protokoll från facklig samverkan (CESAM)

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Roger Mogert* (s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. återremittera ärendet
2. därutöver anföra följande.

I november 2005 uppdrog kommunstyrelsen till stadsledningskontoret att ta fram två nya policydokument, ett för upphandling och ett för konkurrensutsättning. I beslutet framhölls bland annat att den nya upphandlingspolicyn skulle innehålla miljökrav, anti-diskrimineringskrav och sociala krav på de företag som levererar varor och tjänster till kommunen. Stadsledningskontoret arbetade sedan fram förslag på två nya policydokument som sedan remitterades till samtliga nämnder och bolagsstyrelser.

Därefter har stadsledningskontoret, efter valet, reviderat förslaget kraftigt för att det ska överensstämma med den nya majoritetens politik. Det är självklart. I det ärende som nu föreligger för beslut finns dock i realiteten två nya förslag till policydokument som inga remissinstanser har fått se eller kommentera. De remissvar som återges i ärendet avser i själva verket de gamla - nu inaktuella - förslagen.

Det kan heller inte påstås att det är några marginella förändringar som har gjorts - tvärtom. Exempelvis har helt nya frågor lagts till om avknoppning och utmaningsrätt, och alla former av sociala krav samt anti-diskrimineringsklausuler har tagits bort. Dessutom har miljökraven kraftigt försämrats. Rimligtvis bör de nya förslagen till policydokument remitteras till berörda nämnder och styrelser för att kommunfullmäk-

tige ska få konsekvenserna allsidigt belysta och för att möjliggöra ett välgrundat beslut i sakfrågan. Vi yrkar därför att ärendet återremitteras.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Roger Mogert* (s) enligt följande.

Upphandling är i första hand lämpligt för de verksamheter där staden saknar eller inte bör ha viss specialkompetens. Det yttersta ansvaret för verksamheten finns kvar hos den upphandlande nämnden eller bolaget vilket ställer särskilda krav på avtalsskrivande och fortlöpande uppföljning av den upphandlade verksamheten. Det vägledande vid konkurrensutsättning av verksamhet måste alltid vara medborgarperspektivet.

Den föreslagna konkurrenspolicyn syftar till att genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner ska upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. Det föreslås att varje nämnd ska upprätta en plan för upphandling och konkurrens. Detta visar på att de borgerliga partiernas upphandlingsiver inte känner några gränser.

Kortsiktigt kan en konkurrensutsatt upphandling leda till sänkta kostnader men det behöver inte alls göra det. Varje upphandling är också förknippad med en transaktionskostnad och omorganiseringsskostnad. Samtidigt finns flera nackdelar med att lägga ut verksamheter i privata intressenters händer, bland annat blir ofta konsekvensen lägre kontinuitet, mindre synergieffekter samt lägre grad av demokratisk styrning och öppenhet. Upphandling inom vård och omsorg är dessutom förknippade med särskilda risker. När vinstmaximeringen går för långt riskerar människor att bli lidande.

Borgarrådet skriver i anförandetexten att stadens nämnder ska arbeta aktivt med att stimulera och uppmuntra medarbetare som vill avknoppa delar av stadens verksamhet, för att öka valfriheten. Vi vänder oss starkt emot detta. Genom att staden avknoppar verksamhet främsäger man sig sitt arbetsgivaransvar och förlorar också stora möjligheter till insyn och styrning av verksamheten. I många andra borgerliga kommuner ser vi att den här politiska inriktningen inte leder till valfrihet eller mångfald utan ofta leder till motsatt effekt. Till slut finns det bara en kommunal förskola kvar och resten drivs i enskild regi. Vilken valfrihet är det för föräldrar som vill ha sina barn i en kommunal förskola? Vi befarar att även Stockholm går en sådan utveckling till mötes.

Vi oroas också av förslaget om en "utmaningsrätt". Vilka kostnader medför inte det för staden om vem som helst- medarbetare, enskilda eller företag- har rätt att kräva att viss verksamhet ska upphandlas, och staden är skyldig att pröva detta önskemål?

Vi vill istället lyfta fram att nämnder och bolagsstyrelser ska ha möjlighet att återta verksamheten i kommunal regi när avtalen löper ut om man finner det bättre ur kvalitets- och kostnadssynpunkt. I detta ligger att nämnderna i hög utsträckning har att avgöra själva om upphandling ska ske eller ej.

Vi vill också understryka hur viktig utförarnas kontinuitet är för brukarna av vård-, omsorgs och skoltjänster. Upprepade byten av leverantörer eller medarbetare, äventyrar kontinuiteten och kvaliteten inom verksamheten.

Enligt direktiven till den nya upphandlingspolicyn föreslogs att den skulle reglera miljökrav vid upphandling, anti- diskriminering och sociala hänsyn. Vi anser att detta är oerhört viktiga områden som nämns alldeles för lite i de borgerliga partiernas förslag till upphandlingspolicy.

Syftet med såväl upphandlad som icke- upphandlad verksamhet som staden har ansvar för är givetvis att stadens invånare ska få bästa möjliga service och kvalitet till

lägsta möjliga kostnad. Det är dock inte en acceptabel effekt att kostnaderna sänks genom att personalens arbets- och anställningsförhållanden i entreprenaden är avsevärt sämre än de som erbjuds stadens anställda. Upphandlingar ska sträva efter att garantera konkurrens på lika villkor och seriösa arbetsgivare ska inte straffas.

När en oseriös företag lägger ett lågt vinnande anbud på en nivå som det långsiktigt inte är möjligt att konkurrera med om leverantören betalar för branschen skäliga löner, skatter, avgifter och en normal vinst, slås de seriösa företagen ut, eller tvingas börja agera på samma sätt. Varje år förlorar det offentliga stora inkomster på grund av skattefusk. En nota som i sista hand drabbar skattebetalarna, brukarna och de offentligt anställda. Kampen mot svartarbete är en uppgift som angår alla - även kommunen som upphandlare!

Stockholms stad upphandlar varje år varor och tjänster för cirka 10 miljarder kronor. Hur dessa skattemedel används har en avgörande betydelse varför det offentliga som aktör i detta avseende kan påverka marknaden i positiv bemärkelse för att förbättra förhållandena i samhället.

Staden kan ta sitt ansvar för personalens anställningsförhållanden hos leverantörer genom att ställa krav i samband med upphandlingar. För att passa den svenska arbetsmarknaden anser bör dessa krav bör ställas med utgångspunkt i kollektivavtalen, lämpligen enligt den så kallade "Vita jobb- modell" som har prövats framgångsrikt av staden.

2004 genomfördes en undersökning som visade att personal som återgått i kommunal tjänst och jämför med hur de hade det i enskild verksamhet i huvudsak är mer nöjda med villkoren i den kommunala verksamhet de återgått till. Särskilt gäller det arbetsmiljön, anställningstryggheten och möjligheten till vidareutbildning. Det är därför viktigt att det i den nya policyn redogörs för hur staden i samband med övergång till annan driftsform kan säkerställa att medarbetarnas situation inte försämras. Det är också viktigt att det finns en reell meddelarfrihet även i de verksamheter som bedrivs på entreprenad.

2005 fattade kommunfullmäktige beslut om att samtliga verksamheter skall tillämpa en antidiskrimineringsklausul vid upphandlingar av varor och tjänster. En sådan klausul ger staden rätt att häva avtal med entreprenörer som bryter mot gällande diskrimineringslagstiftning. Syftet är att markera att diskriminering inte accepteras och att säkerställa att skattemedel inte kommer företag och andra organisationer till del om de bryter mot diskrimineringslagstiftningen. Avsikten är att förmå leverantörer att vidta åtgärder för att förebygga och motverka diskriminering. Som ett led i stadens antidiskrimineringsarbete anser vi att det är väldigt värdefullt att skyldigheten att tillämpa anti- diskrimineringsklausulen finns kvar och att redskapet utvecklas.

Vi har naturligtvis ett ansvar för att se till att skattepengar används effektivt, men också för att se till att fattiga människor i andra länder inte exploateras och utnyttjas i vårt namn. Rättvisemärkt/Fairtrade är en etisk märkning som garanterar konsumenten att de mänskliga rättigheterna har varit i fokus under varans framtagning. Kriterierna för Rättvisemärkt utgår från de grundläggande ILO konventionerna som i sin tur stärker FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. Rättvisemärkt bidrar till att arbetare och odlare får skäligt betalt för det arbete de utför, att barnarbete motverkas, att organisationsrätten främjas, att diskriminering på grund av kön, tro eller hudfärg motverkas samt att ekologiskt odlande uppmuntras. Vi anser att möjligheten att ställa krav



på rättvisemärkning eller motsvarande ska prövas och att det bör beslutas med den nya upphandlingspolicyn

Vi anser också att staden ska fortsätta det viktiga arbetet med att ställa miljökrav vid upphandlingar. Miljökraven som ställs ska syfta till att uppnå kraven i stadens miljöprogram.

Genom att ställa miljökrav och sociala krav vid stadens upphandlingar kan stadens upphandlingar bli ett kraftfullt redskap för att driva på mot ett hållbart samhälle där respekt för miljön och social rättvisa har en betydligt större plats än idag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Förslaget till policy för upphandling och konkurrensutsättning underminerar Stockholms stads möjlighet att beakta att staden genom sin upphandling bidrar till utvecklingen mot ett ekologiskt och socialt hållbart samhälle. Hela förslaget är otydligt och visar på många punkter rent motsägelsefulla skrivningar.

Den borgerliga majoriteten avskaffar antidiskrimineringsklausulerna utan att ens ha utvärderat deras effektivitet. Borgarrådet säger å ena sidan att diskriminering aldrig får förekomma – men väljer å andra sidan att hävda att kravet på affärsrämsighet inte kan kombineras med efterlevnad av antidiskrimineringsklausulen. Men när blev det affärsrämsigt att diskriminera med skattebetalarnas pengar? Istället för att avskaffa antidiskrimineringsklausulerna med hänvisning till att efterlevnaden inte går att följa upp, borde betydande resurser avsättas för att kontrollera avtalsuppföljningen. Utvärdering av antidiskrimineringsklausulerna kan vid denna tidpunkt dessutom inte förväntas vara utförlig då klausulerna inte har varit i bruk mer än i knappt ett år.

Den borgerliga majoriteten eliminerar i princip möjligheten att ställa sociala och miljömässiga krav i upphandlingar. Den tidigare möjligheten för staden att kräva att risken för att mänskliga rättigheter åsidosätts av stadens leverantörer är borta, liksom kravet att leverantören inte åsidosätter de regler som gäller för svensk arbetsmarknad när det gäller lönenivåer, arbetstidsregler och antidiskriminering. Man hänvisar till att det är "svårt att tänka sig ett socialt krav som har en direkt påverkan på kvaliteten på varan som köps". Vi hävdar å andra sidan att ett företag som inte tar hänsyn till mänskliga rättigheter inte heller kan framtida potentialen hos sina medarbetare att leverera en vara eller en tjänst med högsta möjliga kvalitet.

Den borgerliga majoriteten hävdar att det inte är tillåtet att kräva en viss märkning, till exempel rättvisemärkning, på en vara. Det är allvarligt att det inte någonstans i tjänsteutlåtandet framgår att även om det inte går att favorisera en viss märkning, finns inga hinder för att man kan ställa krav på att det i sortimentet finns varor som är rättvisemärkta eller bevisligen framtagna under motsvarande förhållanden. Här gäller också att avtal kan hävas eller annan sanktion utkrävas av leverantör eller underleverantör som bryter mot ILO:s grundläggande konventioner föreningsfrihet, tvångsarbete, diskriminering och barnarbete.

Tjänsteutlåtandet fokuserar till stor del på konkurrensutsättning och att stadens nämnder aktivt ska arbeta med att stimulera och uppmuntra medarbetare som vill avknoppa delar av stadens verksamhet. Vi menar att det är farligt att avknoppningar sker på ideologisk grund utan att sakliga förutsättningar ligger bakom. All omsorg ska

kvalitetssäkras. Krav ska kunna ställas på att företag ska ha skattesedel, inte anlita illegal arbetskraft och för övrigt motsvarar de villkor som kollektivavtal ställer, t ex rätt till meddelarfrihet för offentlig service i privat regi.

Det ska vara lika lätt för småföretag som för stora företag att delta i upphandlingsförfarandet. För att säkerställa detta krävs att tillräckliga resurser finns för upphandling. Det är viktigt att man kontinuerligt följer upp och gör insatser för att underlätta för småföretagen. Ett sådant exempel är att Miljöcentrum för företag får kommunala medel för att fortsätta sin miljödiplomerings av småföretag. Ett annat sätt är att höja nivån för direktupphandlingar. Det är av största vikt att processen för småföretag förklasas men att man för den skull inte ger avkall på sociala och miljömässiga hänsyn.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

#### *Inledning*

Stadens verksamheter ska ge våra medborgare bästa möjliga service, kvalitet och inflytande till lägsta möjliga kostnad och miljöpåverkan samt med hänsyn tagen till ILO:s konventioner om föreningsfrihet, tvångsarbete, diskriminering och barnarbete. Självfallet ska lagstiftningen och kommunfullmäktiges övergripande mål styra både verksamhet som drivs i egen regi och upphandlad verksamhet.

Under vår majoritet de senaste fyra åren var vi restriktiva till konkurrensutsättning eftersom vi ville bygga vår nya policy på utvärderingarna av den tidigare borgerliga majoritetens privatiseringspolitik. Utvärderingarna visade att konkurrensutsättningen medfört lägre kvalitet och sämre situation för medarbetarna samtidigt som verksamheten inte blivit billigare. Mycket oroande belägg gavs för att brukarna upplevt kvaliteten som markant sämre i privat regi. Medarbetare som återgått i kommunal tjänst var i huvudsak mer nöjda med allt som de återvänt till, särskilt arbetsmiljön, anställningstryggheten och kompetensutvecklingen. Effekterna på demokratin blev tyvärr inte ordentligt utredda, varför vi noga måste bevaka demokratiförlusterna när majoriteten driver igenom sina omfattande planer på privatiseringar.

Kontinuitet är en grundläggande förutsättning för kvalitet inom socialtjänst, äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättningar samt inom förskola och skola. Upprepade byten av leverantörer eller medarbetare hos leverantörerna bryter kontinuiteten, vilket alltid drabbar brukarna. Utvärderingarna av den borgerliga privatiseringspolitiken visade att det var vanligt att byta leverantör inom äldreomsorgen, att inte många tidigare leverantörer fick nytt förtroende och att leverantörer valt att inte återkomma med anbud.

Utvärderingarna visade också att anbudet minskade vilket berodde på att konkurrensen minskat i många branscher. Under vår tidigare majoritet valde många nämnder att ta tillbaka verksamheter i egen regi, vilket varit positivt för brukarna och medarbetarna. Vi befärar att i det borgerliga Stockholm blir stadens verksamheter utlämnade till fåtaliga anbud från privata monopol. I de fall mindre företag vinner en upphandling finns risker att de senare köps upp av de stora företagen, vilket är en utveckling som vi har sett inom äldreomsorgen.

Konkurrensutsättningen gynnar inte medborgarnas behov, intressen och möjligheter som föredragande borgarråd anför. Tvärtom minskar insynen i äldreomsorgen och

skolan om de drivs av aktiebolag, där medarbetarna inte har rätt till meddelarskydd som i kommunen. Lex Sarah är bra men räcker inte till för att garantera att missförhållanden i privat äldreomsorg ska komma till allmänhetens kännedom. När ekonomiska värden i allt högre grad får styra vår kommunala verksamhet istället för behoven blir medborgaren kunder på en marknad, men med mycket olika förutsättningar att "välja" och "köpa" sin service. Vi vill istället att de demokratiska värdena ska styra i mycket högre grad än idag, vilket också innebär att medborgaren bemöts som de rättmätiga ägare de är av stadens gemensamma verksamheter.

När vi erkänner medborgaren som ägare erkänner vi samtidigt att hon har rätt att ställa krav på hela skolsystemet och inte bara det egna barnets skolgång. När de borgerliga partierna ändrar relationerna och gör medborgaren till en kund reduceras skolan till en privatsak, när det i själva verket är avgörande för hela samhällets utveckling att alla barn får en bra skola oavsett var de bor i staden. Istället blir det familjens ekonomiska och kulturella kapital som avgör skolgången och därmed i stor utsträckning barnens framtida möjligheter i livet.

Vi anser att nuvarande konkurrens- och upphandlingspolicy som antogs av den tidigare borgerliga majoriteten självklart ska upphöra att gälla, för att ersättas med en policy som ställer höga krav på att hänsyn ska tas till såväl miljökrav som sociala krav. Centralupphandling inom vissa områden som fastställs av kommunfullmäktige kan var värt att pröva för att öka stadens möjligheter att ställa sociala krav och miljökrav. Självklart ska stadens antidiskrimineringsklausul fortsätta att gälla liksom särskilda kontraktsvillkor som gäller anställningsvillkor och arbetsmiljö för de anställda.

*Vi avvisar den borgerliga majoritetens förslag till upphandlingspolicy som är tunt både ur ett miljöperspektiv och ur ett hållbarhetsperspektiv.* Där vår förra majoritet ansåg att hänsyn skulle tas till hur upphandlingen kan bidra till ett ekologiskt och socialt samhälle konstaterar den borgerliga majoriteten enbart att "det är möjligt för staden att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar...". Där vi ställer krav på sociala och mänskliga rättigheter lyser nu dessa ambitioner med sin frånvaro i den borgerliga skrivningen.

Vår förra majoritet ansåg miljömässiga och sociala faktorer så viktiga att de på kort sikt även kunde få medföra ökade kostnader, eftersom vi vill ta ansvar för nu levande och framtida generationer. Den borgerliga majoriteten menar att miljöhänsyn i upphandlingen inte får leda till att enbart ett fåtal stora entreprenörer får delta. Staden ska därför ställa mindre krav och på så sätt minska byråkratin. Men mindre krav betyder också mindre ansvar, mindre miljöhänsyn och mindre socialt ansvarstagande. Det kan inte vänsterpartiet acceptera.

*Vi tillstyrker i huvudsak stadsledningskontorets ursprungliga förslag till upphandlingspolicy med hänsyn tagen till följande synpunkter.*

Vi ser den offentliga upphandlingen som en hävstång för att driva på ny, hållbar teknologi och på så sätt gynna ansvarstagande företag. Genom miljömässiga och sociala hänsyn kan staden bidra till att skapa en hållbar utveckling, inte bara i Sverige utan också internationellt genom rättvis och miljöanpassad handel. Den borgerliga majoritetens nya policy visar att de inte har dessa ambitioner.

Sociala krav som att det ska finnas rättvisemärkta produkter eller liknande i ett upphandlat sortiment är fullt möjliga att driva för staden. Staden kan också kräva att avtal

kan hävas eller sanktion beslutas i de fall där leverantören eller underleverantörer bryter mot ILO:s grundläggande konventioner. Det innebär också att staden måste ha en beredskap för hur varuförsörjningen kan klaras om staden blir avtalslös samt kunna avtala med ny leverantör som klarar kraven. Den kritiska punkten när sociala krav och avtalsvillkor tillämpas är uppföljningsarbetet, där staden dels behöver avsätta tillräckliga resurser och dels ta fram anvisningar som stöd i arbetet.

Ett aktuellt exempel på sociala krav är det försök som pågått sedan hösten 2005 med att ställa sociala krav om anställningsvillkor och arbetsmiljö i upphandlingar (enligt beslut i kommunstyrelsen den 26 oktober 2005). Syftet med kraven på anställningsvillkor och arbetsmiljö är att säkerställa en trygg arbetsmiljö och rimliga arbetsvillkor för personal i företag som arbetar på uppdrag av staden. Erfarenheterna redovisas i ärendet dnr 125-2422/2006.

En upphandling kräver mycket stora byråkratiska insatser i arbetet med förfrågningsunderlag och bedömning av anbud samt innebär risker för störningar i verksamheten och stora ekonomiska risker i samband med juridiska processer vid överklaganden. Staden måste därför som "lärande" organisation alltid utvärdera ekonomiska konsekvenser av upphandlingar, inklusive alla kostnader för administration, juridiska tvister, konsulter samt omstrukturering. Med en objektiv utvärdering står det klart att dessa resurser gör bättre nytta om de används till att utveckla kvaliteten i befintliga verksamheter istället för att göra sig av med dem.

*Vi avvisar starkt den borgerliga majoritetens förslag till konkurrenspolicy eftersom den syftar till att ersätta demokrativärdena med ett krasst marknadstänkande och sälja ut så mycket som möjligt av stadens verksamheter. Ingen verksamhet är fredad i det borgerliga Stockholm och särskilt allvarligt ser vi på att konkurrensutsätta och därmed försämra tryggheten inom boenden för gamla, dementa och medborgare med funktionsnedsättningar av olika slag.*

Konkurrensutsättningen har blivit ett helgonförklarat verktyg under sken av att öka valfriheten, effektiviteten, kvalitetsutvecklingen och kostnadseffektiviteten. De borgerliga partierna har därmed inte lärt sig något av de utvärderingar som staden gjorde av deras tidigare privatiseringspolitik.

Tyvärr kommer Stockholmare att bli utsatta för ännu ett gigantiskt och skrämmande systemskifte under kommande fyra år. Vem som helst ska kunna utmana den kommunala verksamheten och staden ska vara skyldig att seriöst utreda varje sådan utmaning. Tala om att skapa ny byråkrati och slösa på resurser istället för att använda dem så att de direkt kommer medborgaren till del i exempelvis äldreomsorgen. I själva verket innebär den borgerliga konkurrenspolicyn att skattepengar går till vinster i privata företag under täckmantel av att det skulle öka valfriheten.

Vår valfrihetsreform är däremot reell och innebär att medborgarna får behålla kontinuiteten och får större möjlighet att välja innehåll i omsorgen, hur den ska utföras och när den ska utföras. Ett exempel är de nya riktlinjer för äldreomsorgen som de borgerliga partierna har stoppat i kommunfullmäktige.

*Vi tillstyrker i huvudsak stadsledningskontorets ursprungliga förslag till konkurrenspolicy med hänsyn tagen till följande synpunkter.*

Namnet byts till policy för kvalitet, utveckling och medborgarinflytande för att markera att konkurrensutsättning inte är ett mirakelverktyg utan bara lämpligt i vissa fall.

Ett ökat inflytande för medborgare, brukare och medarbetare, samverkan och metodutveckling byggd på resultat från forskning och beprövad erfarenhet är mycket viktigare för kvalitetsutvecklingen än konkurrensutsättning.

Stadens verksamheter ska ge våra medborgare bästa möjliga service, kvalitet och inflytande till lägsta möjliga kostnad och miljöpåverkan samt med hänsyn tagen till ILO:s grundläggande konventioner. Lagstiftningen och kommunfullmäktiges övergripande mål ska självklart styra även upphandlad verksamhet. Konkurrensutsättning kan vara lämplig för verksamhet där staden inte behöver ha specialkompetens, men måste prövas i varje enskilt fall. Någon plan för konkurrensutsättning behöver därför inte antas i staden.

Samverkan mellan staden och ideella föreningar eller brukarkooperativ kan vara positiv när det ger verksamheten ett mervärde. När entreprenader ger få eller inga fördelar rekommenderas nämnderna att ta tillbaka verksamheten i egen regi. Den offentliga verksamheten är tryggast för medborgarna men behöver självklart utvecklas för att svara upp mot de höga krav på kvalitet som vänsterpartiet vill ställa på verksamheten.

Utmaningsrätt eller avknoppning ska inte förekomma inom stadens verksamheter, eftersom vi av demokrati- och kvalitetsskäl vill satsa på att utveckla verksamheten istället för att avveckla den. Mot bakgrund av de utvärderingar som gjorts finns tungt vägande skäl att vara ytterst restriktiv till konkurrensutsättning av grundläggande verksamheter, exempelvis inom pedagogiska verksamheter, socialtjänsten, stöd och service till personer med funktionsnedsättningar, äldreomsorgen samt grundläggande infrastruktur som vatten, energi och bostäder.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Upphandlingspolicy och konkurrenspolicy godkänns, *bilaga 2 och 3*.
2. Reviderade regler för ekonomisk förvaltning godkänns, *bilaga 4*.
3. Stockholms Stadshus AB ges i uppdrag att uppmana bolag inom koncernen att anta upphandlingspolicy och konkurrenspolicy.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att återkomma i särskilt ärende med förslag till områden för centralupphandling.
5. Kommunstyrelsen uppmanas att ta fram tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicy.
6. Policy för upphandling, konkurrens och valfrihet (Utl 2001:78) upphävs.
7. Kommunfullmäktiges uppdrag till samtliga nämnder, samt uppmaning till bolagsstyrelser, att i alla upphandlingar tillämpa då föreslagen antidiskrimineringsklausul (Utl 2005:7) upphävs.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta en ny antidiskrimineringsklausul i enlighet med vad som anförs i detta ärende.

**Kommunstyrelsen** beslutar för egen del – under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan – följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att ta fram- och besluta om tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicy.

2. Kommunstyrelsens rekommendation till nämnder och bolagsstyrelser att i samband med upphandling av byggtreprenader, verksamhet och tjänster tillämpa särskilda kontraktsvillkor i enlighet med beslut den 26 oktober 2005 återkallas. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret avseende samordning, uppdatering och information i denna fråga upphör därmed.

Stockholm den 7 februari 2007

På kommunstyrelsens vägnar:  
KRISTINA AXÉN OLIN

*Anette Otteborn*

**Reservation** anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s), *Stefan Nilsson* (mp) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till reservationen av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (mp) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Inger Stark* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Den 23 november 2005 uppdrog kommunstyrelsen till stadsledningskontoret att ta fram två policys, en för upphandling och en för konkurrensutsättning. Stadsledningskontorets förslag till policys remitterades till stadens samtliga nämnder och bolag med sista svarsdag den 23 oktober 2006.

I samband med budget för 2007 beslutades om stadens inriktning för arbetet med konkurrens och valfrihet. Med anledning av detta, och det behov som stadsledningskontoret kan se att styra stadens upphandling och inköp av varor och tjänster, har stadsledningskontoret reviderat förslagen till upphandlings- respektive konkurrenspolicys för staden.

I föreliggande ärende presenteras de bakomliggande överväganden till respektive policy och det huvudsakliga innehållet i dokumenten redovisas.

Den föreslagna konkurrenspolicyn syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. I förslaget till konkurrenspolicy framgår att varje nämnd skall upprätta en plan för upphandling och konkurrens. Vidare behandlas frågor bland annat rörande kvalitet, insyn och god verksamhetsuppföljning.

Avseende upphandlingspolicyn, föreslår stadsledningskontoret att de lagmässiga aspekter som är förknippade med offentlig upphandling, i stället för att läggas i policyn, behandlas i stadens regler för ekonomisk förvaltning som i och med detta revideras. Med detta kan upphandlingspolicyn renodlas till att bli ett dokument, där affärsmässighet, snarare än juridik, står i fokus. De inköpsstrategiska val som görs inför en upphandling har stor betydelse för dess pris- och kvalitetsmässiga utfall, men även för marknadens struktur på kort och lång sikt. I upphandlingspolicyn läggs därför, bland annat i syfte att upprätthålla en god konkurrens, stor vikt vid överväganden kring aspekter som avtalspaketering och avtalstider. Vidare understryks vikten av att så långt det är möjligt förenkla för små företag att delta i stadens upphandlingar.

## BEREDNING

Stadsledningskontorets ursprungliga förslag till policys remitterades till stadens samtliga nämnder och bolag. Stadsledningskontoret har efter de nya direktiven i samband med budget för 2007 omarbetat förslagen. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett den 21 november 2006.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 10 november 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Upphandling i konkurrens och valfrihetssystem är betydelsefulla medel för att skapa en mångfald av det utbud av service som staden finansierar. Den föreslagna konkurrenspolicyn syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem.

Offentlig upphandling är en i mångt och mycket 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 riktlinjer för stadsgemensamma beloppsgränser ska beslutas av kommunstyrelsen. 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 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, och att staden i sina upphandlingar bidrar till att leva upp till Kommunfullmäktiges mål.

Stadsledningskontorets förslag till upphandlings- samt konkurrenspolicys 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.

### *Överväganden - Konkurrenspolicy*

Staden skall erbjuda den enskilde medborgaren möjlighet att välja den omsorgsgivare, förskola och skola som bäst motsvarar människors önskemål, oavsett om den drivs i offentlig eller privat regi. Upphandling i konkurrens bidrar även till ökad näringsverksamhet i regionen och därmed till ökad valfrihet för stockholmarnas privata konsumtion och arbetsgivarval.



### *Plan för upphandling och konkurrens*

För att utveckla sina idéer om hur respektive nämnd avser att arbeta för att uppnå målen i policyn skall nämnderna, i samband med verksamhetsplanen, lämna en plan för hur arbetet med upphandling, konkurrens och valfrihet skall ske inom nämnden. Stadsledningskontoret kommer att utfärda anvisningar om vad som skall ingå i denna plan.

### *Kvalitet och samarbete*

När kommunal verksamhet upphandlas i konkurrens eller erbjuds via valfrihetssystem 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.

Oavsett om stadens verksamheter bedrivs i egen regi, av entreprenörer som vunnit upphandlingar i konkurrens, eller inom valfrihetssystem så är det av avgörande betydelse att staden bedriver en aktiv uppföljning av verksamheten och att det finns ett gott samarbete med utföraren.

Behovet av insyn och säkerhet är som allra störst inom äldre- och handikappomsorgen 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, säkerhetsbrister och kvalitetsbrister.

Detta har uppmärksammats i samhället vid många tillfällen och har också lett till att skyddande lagstiftning har tillkommit för dessa personer.

Exempel på lagstiftning inom området är de s.k. Lex Maria och Lex Sara vilka också gäller personal som arbetar i privata företag på uppdrag av en kommun.

Lex Maria innebär att vårdpersonal inom sjukvården är skyldiga enligt lag att anmäla till Socialstyrelsen när någon har drabbats av en allvarlig sjukdom eller skada på grund av vård eller behandling.

Lex Sara innebär att den som arbetar med att ge service och omvårdnad till äldre och personer med funktionsnedsättning är skyldiga enligt lag att anmäla övergrepp och brister i omsorgen. Förutom direkta övergrepp omfattar Lex Sara en skyldighet att anmäla missförhållanden.

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

Även inom området förskola och skola har lagstiftning tillkommit för den enskilde eleven. Det är viktigt att detta observeras i uppföljningen och kvalitetsarbetet. Även dessa verksamheter följs av såväl inspektörer som utomstående granskare.

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

När staden utformar sina krav på uppföljning och rapportering från verksamheterna är det av stor vikt att beakta olika entreprenörers och företags möjligheter att anpassa sig till stadens rutiner och system. Trots stadens stora behov av att kunna följa upp verksamheterna får rutinerna för detta inte resultera i krav på företagen som är så krä-

vande att de utesluter små företags möjlighet att konkurrera. Kraven får heller inte utformas så att större koncerner inte kan arbeta enligt sina interna rutiner.

#### *Avknoppning och utmaning*

Stadens nämnder skall stimulera och uppmuntra medarbetare som vill avknoppa delar av stadens verksamhet. Avknoppning definieras som ”när drift av stadens verksamhet övergår från staden till företag och anställd i staden därvid ingår som ägare. Utmaning definieras som ”när någon riktar ett önskemål till staden (nämnd) om att del av stadens verksamhet skall upphandlas eller försäljas. I samband med utmaning är det nämndernas ansvar att seriöst pröva förslaget, besvara utmaningen och i förekommande fall initiera en upphandling.

#### *Upphandling i konkurrens*

Det är 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. Det behov av seriöst förarbete som understryks i upphandlingspolicyn torde därför vara särskilt stort inför genomförandet av en konkurrensutsättning.

Beslutsunderlaget inför en konkurrensutsättning ska bland annat innehålla en tillförlitlig analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad 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 behövas.

I syfte att motverka den förändringsrelaterade oro som kan uppstå hos brukare och personal i samband med konkurrensutsättning är kontinuerlig information av stor betydelse. 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.

#### *Överväganden - Upphandlingspolicy*

Staden köper årligen varor, tjänster och byggentreprenader för över tio miljarder kronor. Stadens upphandling är därför ett viktigt område att fokusera på, i syfte att hålla med medborgarnas medel och för att säkerställa att givna budgetramar hålls. Staden utgör vidare, med sina stora upphandlade volymer, en betydelsefull aktör på marknaden. Stadens agerande och inköpsstrategiska val kan inom vissa områden ha en direkt påverkan på leverantörsmarknadens struktur.

Ett flertal studier visar 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.

Idag upplevs deltagande i offentliga upphandlingar ofta som krångligt och tidskrävande och förfrågningsunderlagen tenderar att bli alltmer omfattande. På sikt hotar denna utveckling konkurrensen, då endast större företag har möjlighet att lägga resurser på deltagande i offentliga upphandlingar. Att underlätta för företagen att lämna anbud är därför en av de viktigaste frågorna framöver. Till stor del handlar detta om att renodla och standardisera förfrågningsunderlagen avseende form, innehåll nivå på krav etc. Det är viktigt att regelbundet se över underlagen med föresatsen att inga onödiga dokument eller redovisningar skall infordras. För närvarande pågår inom stadsledningskontoret ett arbete med att ta fram en för staden gemensam upphandlingsprocess, en process som både upphandlare och leverantörer ska kunna känna igen sig i.

I tidigare upphandlingspolicys har det, 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 möjlighet 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 utgångspunkt 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.

Det är i sammanhanget mycket viktigt att understryka att strävan efter kortsiktiga besparingar genom utnyttjande av volymfördelar inte får gå ut över det i plattformen uttryckta målet att små företag ska ha möjlighet att delta i stadens upphandlingar. Det finns metoder att begränsa de negativa effekterna av central och gemensam upphandling, där den viktigaste metoden är möjligheten att paketera upphandlingen i mindre avtalsområden, utifrån geografisk eller annan indelning. Med en genomtänkt avtalspaketering förlorar staden visserligen något av volymeffekten, men de övriga positiva, administrativa vinsterna kvarstår.

#### *Svar på motioner och skrivelser avseende sociala krav och miljö*

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 mellan 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 transporterna 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 byggtreprenader. 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.

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 om denna typ av långtgående sociala krav skulle ställas 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.

Utgångspunkten för att uppställa miljökrav eller sociala krav vid stadens upphandlingar/valfrihetssystem skall således vara att de krav som uppställs skall vara proportionella, affärsmässiga samt uppföljningsbara.

Förutsättningen för uppställande av sådana krav skall vara att den upphandlande enheten kan säkerställa att det finns resurser och möjlighet att följa upp kraven, vilket är en avgörande förutsättning för att kunna vidta åtgärder med anledning av avtalsbrott samt för att kraven inte skall vara verkningslösa.

Staden skall inte begränsa möjligheten för små och medelstora företag att etablera sig genom att uppställa krav som staden sedan inte kan följa upp.

Den antidiskrimineringsklausul som idag tillämpas inom staden medför, enligt stadsledningskontorets bedömning, vissa svårigheter såväl legalt som ur uppföljnings-synpunkt. Klausulen är utformad för att användas i samtliga stadens upphandlingar, oavsett vad som upphandlas. Varor är i de flesta fall tillverkade innan ett kontraktsförhållande uppstår och kan därför inte omfattas av en klausul om utförande under kontraktstiden. Även de gemensamhetsrättsliga aspekterna undantaget ser stadsledningskontoret det som praktiskt omöjligt att genomföra trovärdig avtalsuppföljning avseende efterlevnad av antidiskrimineringsklausulen hos samtliga stadens varuleverantörer. Detta gäller särskilt i de fall misstankar om brott ännu inte fastställts i en lagakraftvunnen dom.

Mot bakgrund av detta föreslår stadsledningskontoret att den i dag tillämpade antidiskrimineringsklausulen ses över. Innan en ny klausul tagits fram föreslår stadsledningskontoret av kravet på att klausulen skall användas i samtliga upphandlingar upphävs.

## **Brand- och räddningsnämnden**

**Brand- och räddningsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att som svar på remissen överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande.

**Stockholms brandförsvars** tjänsteutlåtande daterat den 25 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har utifrån sitt verksamhetsområde studerat förslagen till policy för upphandling och konkurrensutsättning. Förslagen stämmer väl överens med förvaltningens egen uppfattning om upphandling och konkurrensutsättning.

### **Fastighets- och saluhallsnämnden**

**Fastighets- och saluhallsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att överlämna kontorets utlåtande utan eget ställningstagande.

*Särskilt uttalande* gjordes av Karin Wanngård m.fl. (s), Åke Mezán (v) och Martin Michel (mp), *bilaga 1*.

**Fastighets- och saluhallskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 31 augusti 2006 har i huvudsak följande lydelse.

SLK föreslår att en upphandlingspolicy inte skall innehålla aspekter på hur lagstiftningen efterlevs utan innehålla en renodlad policy om affärsmässighet och kostnadseffektivitet. I Regler för ekonomisk förvaltning läggs tillämpningsregler in och detta behandlas i budgetprocessen. I ett förslag till nytt kapitel i reglerna förslås bland annat att riktlinjer för direktupphandling skall tas fram av SLK och stadsgemensamma beloppsgränser skall fastställas av ekonomiutskottet.

Fastighets- och saluhallskontoret (FSK) förutsätter att beloppsgränserna kommer att relateras till att stadens olika verksamheter är i behov av varierande nivåer.

Definitionen om att varje nämnd eller bolag utgör en egen upphandlande enhet be- hålls.

#### *Upphandlingspolicy*

Policyn tar upp nämndens ansvar, begreppet affärsmässighet, affärsmässiga och strategiska överväganden och hållbar utveckling.

Policyn visar på att nämnden har ett stort ansvar för att en aktiv avtalsförvaltning sker. Vidare skall i förekommande fall totalkostnadsberäkningar göras. Detta ställer krav på att centrala resurser finns inom SLK för att ta fram tillämpningsföreskrifter och i förekommande fall klara att ge råd och stöd inom de olika verksamhetsområdena

SLK påtalar att det finns starka affärsmässiga skäl för centralupphandling inom vissa avtalsområden och önskat återkomma med förslag efter en fördjupad analys. Tidigare policy har varit restriktiv mot centralupphandlingar och värnat det lokala inflytandet. Huvudsakligen är stadsdelarna berörda av samordningsfördelarna.

Sociala krav och miljökrav kommenteras utförligt i den promemoria som följer förslagen till policy. SLK har för avsikt att ta fram anvisningar för nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar.

#### *Konkurrenspolicy*

Policyn tar upp nämndens roll och ansvar samt överväganden vid konkurrensutsättning. Policyn betonar de områden som berör stadsdelarnas verksamheter där brukarens relation är vitt skilda från FSK:s verksamhet.

Generella delar inom kontinuitets- och kvalitetsperspektiv, kostnadsperspektiv och demokratiperspektiv gäller allmänt och är förutsättningar i strategier för konkurrensut- sättningar.

Begreppen avknoppning och avbrutna upphandlingar kommenteras även.

*Allmänt*

FSK finner att föreslagna policys är klargörande för hur frågor såväl inom upphandlingsområdet som vid konkurrensutsättning skall hanteras inom staden. Renodlingen med att flytta de legala aspekterna av upphandling till Regler för ekonomisk förvaltning bidrar till en ökad tydlighet.

## **Idrottsnämnden**

**Idrottsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 26 september 2006 att lämna ärendet utan eget ställningstagande.

**Idrottsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 14 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Offentlig upphandling är en i många avseenden komplicerad juridisk process, som ofta rör stora ekonomiska värden. Formkraven är många och ansökan om överprövningar vanliga.

Förvaltningen har bl.a. av dessa skäl länge efterlyst en stadscentral vägledning i vissa hithörande frågeställningar samt tillhandahållande av olika mallförslag, t.ex. vad gäller förfrågningsunderlag, upphandlingskontrakt och utvärderingsmodeller. Av den anledningen är de nu presenterade policydokumenten välkomna. Förvaltningen delar stadsledningskontorets däri anförda uppfattningar och synpunkter på de flesta områden. I vissa fall finner förvaltningen dock skäl att anföra synpunkter på förslagen.

Upphandlingsprocessen är förenad med en mängd formaliakrav, ofta obligatoriska enligt LOU. Förfrågningsunderlagen och upphandlingskontrakten är bl.a. av den anledningen i regel omfattande och många gånger svårgenomträngliga för leverantörer. Redan av den anledningen föreligger risk för att leverantörer kan tveka att inge anbud. Byråkratin fördyrar också processen för såväl den upphandlande myndigheten som för anbudsgivarna. Det är därför angeläget att inte utan vägande skäl belasta processen med ytterligare moment. Den ovannämnda kommunikationsplanen t.ex., bör av dessa skäl inte upprepa den informationsskyldighet som redan följer av medbestämmandelagen och policydokumenten inte upprepa sådant som direkt följer av LOU.

Ur denna aspekt – att inte i onödan tynga processen – bör också förslagen om sociala krav och miljökrav i upphandlingar ses. Sådana krav bör enligt förvaltningens mening endast tas med i den omfattning de verkligen kan motiveras i det enskilda fallet.

När det gäller krav på antidiskrimineringsklausuler får förvaltningen anföra följande: Enligt bestämmelser i LOU kan en leverantör som dömts för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom uteslutas från deltagande i upphandlingen. Detsamma gäller den leverantör som gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen om den upphandlande myndigheten kan visa detta. Dessa regler bör vara tillräckliga, och behöver då inte upprepas i upphandlingskontraktet, när det gäller köp av varor.

Vid köp av tjänster, å den andra sidan, kan bestämmelserna i LOU behöva kompletteras genom att det i upphandlingskontraktet intas en klausul i vilken föreskrivs att leverantören, och eventuella underentreprenörer, av tjänsten/entreprenaden förbinder sig att följa den i Sverige vid varje tid gällande antidiskrimineringslagstiftningen. Be-



dömning av behovet, och lämpligheten, av en sådan klausul i det enskilda fallet bör det stå fritt för den upphandlande myndigheten att själv göra, på underlag av den grundläggande analys som enligt ovan skall föregå alla upphandlingar.

En förutsättning för klausulens införande bör dessutom vara att efterlevnaden av kraven går att kontrollera, att kunskaper och övriga resurser härför finns hos den upphandlande myndigheten samt att fortlöpande sådan kontroll också verkligen sker.

Här bör vidare ihåggas att den upphandlande myndigheten har bevisbördan för påstådda diskrimineringar. Misstag därvidlag, t.ex. åtgärder grundade på rykten som visar sig icke hålla, kan leda till skadeståndsskyldighet för myndigheten.

I beslut 26 oktober 2005, "Nya kriterier för anställningsvillkor och arbetsmiljö vid upphandlingar", rekommenderar kommunstyrelsen stadens nämnder att inta tämligen långtgående krav på "kollektivavtalsliknande" förhållanden vid främst byggnads- och tjänsteentreprenader. Klausultexten, som är omfattande, innehåller flera förbud som redan finns i annan lagstiftning. Dessutom förutsätter kravet att de aktuella kollektivavtalen bifogas förfrågningsunderlaget eller att det hänvisas till dem.

Vid överväganden om att ställa miljökrav och/eller sociala krav i upphandlingskontrakt bör också vägas in de tämligen betydande resurser – och kostnader – som är förknippade med den upphandlande nämndens nödvändiga kontroll av kravens efterföljd.

I den ekonomiska analysen som skall föregå upphandlingen, bör avvägningen av dessa aspekter – kravets nytta respektive kostnad – därför analyseras noga.

När det gäller kravet på att ILO:s kärnkonventioner skall följas av leverantörerna, kan liknande synpunkter anföras. Bl.a. måste, för att det skall vara meningsfullt, sådana krav följas upp. Detta ställer mycket stora krav på resurser hos nämnderna.

Oklarheter bör undvikas i policydokumentet. Under rubriken 'Hållbar utveckling' i förslaget till upphandlingspolicy sägs bl.a. att det vid upphandlingarna skall beaktas att de "bidrar till samhällets utveckling" inte minst med avseende på utvecklingen mot ett "ekologiskt och socialt hållbart samhälle." Vidare: Relevanta sociala krav och miljökrav skall ställas i upphandlingar "även i de fall det på kort sikt medför ökade kostnader för staden." Om detta avsnitt alls skall behållas i policydokumentet, bör dess mening, d.v.s. själva uppdraget/anvisningarna till nämnderna, uttryckas mer precist.

Policyn för konkurrensutsättning i den del den nu har presenterats, där således varje nämnd ges rätten att själv besluta, finner förvaltningen vara väl avvägd och har där inget ytterligare att anföra.

I flera hithörande avseenden avser, som nämnts, stadsledningskontoret återkomma med närmare förslag och anvisningar. Det förutsätts att det också då ges tillfälle för nämnderna att anföra synpunkter.

Förvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar att godkänna och åberopa detta tjänsteutlåtande som remissvar till kommunstyrelsen och stadsledningskontoret angående policys för upphandling och konkurrensutsättning.

## **Konsumentnämnden**

**Konsumentnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2006 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av (mp), (s) och (v) med hänvisning till sitt gemensamma förslag, *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Yvonne Fernell-Ingelström (m), *bilaga 1*.

**Konsumentförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 12 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Konsumentförvaltningen instämmer huvudsakligen i de synpunkter och argument vilka redovisas som grund för föreliggande policyförslag. Det känns även naturligt att på förslaget sätt dela upp policyn i upphandling respektive konkurrensutsättning.

Balansen mellan central upphandling och det lokala inflytandet känns motiverad. Inte minst för de mindre nämnderna är centrala avtal med möjlighet till avrop viktiga. Det känns även bra att frågorna kring direktupphandling ges ett samlat grepp.

Bland konsumentaspekterna i ärendet återfinns såväl uppförandekoder, miljöaspekter som sociala krav, vilket är en positiv utveckling. Inte minst ärendets redovisade resonerang och ambitioner till genomförande av konsumentaspekterna bådär gott för framtiden.

Vi uppskattar att frågan om konkurrensutsättning definieras som ett av flera olika alternativ för nämndernas bedömning hur verksamheten bäst ska bedrivas för att kommunfullmäktiges övergripande mål ska uppnås.

En eventuell konkurrensutsättning skall även föregås av en utredning som skall svara på frågan huruvida en upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparing och/eller verksamhetsutveckling.

Det känns även positivt att behovet av kontinuitet uppvärderas kraftfullt.

## **Kulturnämnden**

**Kulturnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 7 november 2006 att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och åberopa kultur- och stadsarkivförvaltningarnas tjänsteutlåtande vari förvaltningarna i huvudsak tillstyrker förslaget.

*Reservation* anfördes av Roger Mogert (s), Eva Louise Erlandsson Slorach (s), Annaklara Matthiesen (mp), Inga Granberg (s) och Malin Romlin (s), *bilaga 1*.

**Kultur- och stadsarkivförvaltningarnas** tjänsteutlåtande daterat den 25 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningarna delar uppfattningen att det finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarandet inom vissa avtalsområden. Dessa områden kännetecknas av standardiserade varor och tjänster samt där ett likartat behov finns inom staden. Genom centralupphandling kan volymfördelar tillvaratas och administrationen minskas i samband med detta.

De områden som skall bli föremål för centralupphandling måste definieras så att för-

valtningarna får kännedom om vilka upphandlingsområden respektive förvaltning skall ansvara för. I förslaget läggs fokus på det arbete och strategiska överväganden som borde föregå en upphandling. Förvaltningarna instämmer i detta och menar att en väl genomarbetad förstudie är en förutsättning för en framgångsrik upphandling.

Ett grundligt och metodiskt förarbete ställer höga krav, såväl på den enskilde tjänsteman som genomför upphandlingen, som på organisationen i sin helhet. I remissen föreslås därför att det på varje enhet skall finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor.

Förvaltningarna utgår från att de anvisningar och riktlinjer inom upphandlingsområdet som utarbetas av kommunstyrelsen görs i nära samarbete med förvaltningar och bolag.

I förslaget om konkurrenspolicy anges att det skall ligga inom respektive nämnds ansvarsområde att avgöra när konkurrensutsättning av verksamhet skall ske. Förvaltningarna delar denna uppfattning och menar att det är fullt logiskt i förhållande till stadens organisation.

Konkurrenspolicyn lyfter fram vikten av grundligt analysarbete inför ett beslut om verksamhetsupphandling ur kontinuitets-, kvalitets- och kostnadsperspektiv.

Att utarbeta en kommunikationsplan i samband med upphandling av verksamhet och under processens gång kontinuerligt informera berörda parter bidrar till att minska oro för förändring och förhindra ryktesspridning.

## **Kyrkogårdsnämnden**

**Kyrkogårdsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2006 att överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av Magnus Jarnling (mp), Bo Johnsson m fl (s) samt Anita Habel (v), *bilaga 1*.

**Kyrkogårdsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Exemplifieringen nedan behandlar de avsnitt som Stockholms stads förslag till upphandlingspolicy och konkurrenspolicy anger och som kan knytas till kyrkogårdsnämndens verksamhet.

### Förslaget till upphandlingspolicy

#### *Lagstiftning och regler*

Inga synpunkter.

#### *Nämnders, bolagsstyrelser samt kommunstyrelsens ansvar*

I kyrkogårdsnämnden finns en funktion inom tekniska avdelningen som fungerar som samordnare i nämndens upphandlingsfrågor.

#### *Affärsmässighet*

Inga synpunkter.

#### *Affärsmässiga och strategiska överväganden*

Nämnden välkomnar en policy som sätter affärsmässigheten högt i prioriteringsordning. Inför större upphandlingar ökar behovet av resurser för grundlig analys av behov,

leverantörsmarknad och produkter.

Även kyrkogårdsnämnden ser att det finns områden som kan vara föremål för centralupphandling, exempelvis IT och beläggningsarbeten.

*Hållbar utveckling*

Inga synpunkter

Förslaget till konkurrenspolicy

*Inledning*

Inga synpunkter

*Nämndernas roll/ansvar*

Inför större upphandlingar och/eller avtals utgång ökar behovet av resurser för grundlig utredning av vad som är bäst ur kvalitets- och kostnadssynpunkt. Kyrkogårdsnämnden ser positivt på att varje nämnd ska ha en övergripande strategi för vilka överväganden som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas. Strategins syfte är att få en kontinuitet i verksamheternas driftform för att undvika oro bland brukare, personals trygghet och för att minska de ekonomiska riskerna för marknaden. I övrigt har nämnden inga synpunkter.

*Kontinuitets- och kvalitetsperspektiv*

Kyrkogårdsnämnden välkomnar en inriktning som befrämjar upphandling av verksamhet med funktionskrav. Denna typ av upphandling tillvaratar potential att utveckla verksamheten både i funktion och i kvalitet. I övrigt har nämnden inga synpunkter.

*Kostnadsperspektiv*

Nämnden anser att det är viktigt att det i beslutsunderlaget inför en upphandling blir skärpta krav på tillförlitlig analys av kostnader och att även kostnader för själva upphandlingen, omställning och aktiv avtalsförvaltning ska tas med i bedömningen. I övrigt har nämnden inga synpunkter.

*Demokratiperspektiv*

Inga synpunkter.

Övrigt

Inga synpunkter.

## **Marknämnden**

**Marknämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 enligt det av vice ordföranden Mikael Söderlund m fl (m) samt ledamöterna Ulf Fridebäck m fl (fp), Gabriel Marawgeh (kd), Karin Hanqvist m fl (s) och Kajsa Stenfelt (v) med instämmande av ersättaren utan rösträtt Ann-Marie Strömberg (-) gemensamt framställda yrkandet d v s marknämnden överlämnar utlåandet till kommunstyrelsen som yttrande över ”Policys för upphandling och konkurrensutsättning” utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av Ledamoten Åsa Romson (mp) enligt kontorets förslag, bilaga 1.

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordföranden Mikael Söderlund (m) samt ledamöterna Berthold Gustavsson (m), Anna Wersäll (m), Ulf Fridebäck (fp), Martina Lind (fp) och Gabriel Marawgeh (kd), *bilaga 1*.

**Markkontorets** tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Markkontoret instämmer i allt väsentligt i SLK förslag "Policys för upphandling och konkurrensutsättning".

Förslaget behandlar stadens samtliga verksamhetsområden, teknisk verksamhet, "mjuk" verksamhet m m. Eftersom det är olika förutsättningar för upphandlingarna beroende på verksamhetsområde förutsätter kontoret att dokumentet kommer att gälla i tillämpliga delar för markkontoret.

Kontoret delar Stadsledningskontorets ståndpunkt att en analys av behov, leverantörsmarknad och lämpligt tillvägagångssätt bör göras inför varje upphandling. För anläggningsentreprenader är det viktigt att bredda marknaden så att fler små och medelstora företag kan lämna anbud. Det är också viktigt att få fler europeiska företag som anbudsgivare.

Vid valet av upphandlingsförfarande bör också kostnaderna för själva anbudsförfarandet tas med i bedömningen. När värdet av det som upphandlas är så lågt att vinsten av att utnyttja den konkurrens som finns understiger enhetens kostnader för ett skriftligt upphandlingsförfarande med annonsering talar det för direktupphandling med pris och kvalitetsjämförelser. Beloppsgränserna för direktupphandling bör anpassas till berörd verksamhet: varor, tjänster och entreprenader.

Kontoret instämmer i SLK:s ståndpunkt angående centralupphandlingar under förutsättning att all teknisk upphandling även fortsatt utförs av berörda fackförvaltningar.

## **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 31 oktober 2006 att lämna ärendet utan ställningstagande.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 10 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

### *Upphandlingspolicy*

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till förslaget till upphandlingspolicy. Förvaltningen delar uppfattningen att det är en fördel att renodla regler och policyer vilket har gjorts genom den föreslagna upphandlingspolicyn. Användandet av centralupphandling är att föredra inom några områden med standardiserade varor och tjänster framförallt eftersom detta kan ge fördelaktigare villkor och minska förvaltningens administrativa insatser.

Policyns betoning på en ökad insats i planerings- och analysfasen är intressant. Bl.a. borde upphandlingar i ökad omfattning kunna samordnas under året för att förvaltningen ska kunna arbeta effektivare med upphandling och därigenom hålla nere arbetsinsat-

sen. För Miljöförvaltningen är inte minst upphandlingen av specialiserade tjänster strategiskt viktig för att kunna genomföra förvaltningens uppdrag.

För de upphandlande enheterna är det värdefullt med ett bra centralt stöd. I förslaget till policy nämns stöd inom olika områden. Bl.a. utbildningsinsatser, vägledning vid totalkostnadsberäkningar och anvisningar för olika moment i upphandlingsprocessen såsom dokumentstandarder, avtalsmallar och utvärderingsmodeller.

Miljöförvaltningen uppskattar den kartläggning och analys som gjorts av upphandlingen som verktyg för social och ekologisk hållbarhet samt att kraven på detta område är tydliga och har fått en så framträdande plats i upphandlingspolicyn. Vad gäller policyns avsnitt om hållbar utveckling finns det orsak att ta upp alla tre dimensionerna i begreppet hållbarhet, dvs. också den ekonomiska hållbarheten. Miljöförvaltningen vill också framhålla att i policyn bör resultaten från projektet Miljöanpassad upphandling tas med. Se ärende nr. 8 på nämndens dagordning; Slutrapport projekt Miljöanpassad upphandling, dnr: 2004-006830-206.

#### *Konkurrenspolicy*

Miljöförvaltningen instämmer i förslaget till policyn för konkurrensutsättning. I grunden finns kravet att kunna fullgöra förvaltningens uppdrag på bästa sätt och att därvid beakta medborgarperspektivet. Eftersom Miljöförvaltningen är en speciallagsreglerad nämnd måste även lagstiftningens krav beaktas. Förslaget till policy är en vägledning för när konkurrensutsättning bör vara aktuellt och hur den ska genomföras.

För Miljö- och hälsoskyddsnämnden erbjuder inte konkurrensutsättning samma möjlighet till utveckling som för många andra nämnder eftersom en stor del av nämndens verksamhet utgörs av myndighetsutövning. Förutsättningarna har noggrant utretts av JO i beslut den 4 april 2001 (2598 och 2617-2000) i ämbetsberättelsen 2001/02 och som funnit att 11 kap 6 § regeringsformen tillsammans med ytterligare författningar utgör hinder för att anlita privaträttsliga subjekt i myndighetsutövningsärenden. För andra delar av verksamheten är dock konkurrensutsättning en möjlighet som kan beaktas i den strategiska planeringen.

### **Renhållningsnämnden**

**Renhållningsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 20 september 2006 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

**Renhållningsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 1 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser det är viktigt staden utvecklar formerna för att samordna och styra upphandlingsprocesser och konkurrensutsättning.

Upphandling och konkurrensutsättning är en lednings och styrningsfråga för stadens nämnder. Förslaget till ny upphandlingspolicy anger förutsättningar för hur staden ska kunna agera affärsmässigt och kostnadseffektivt.

En bra planering, samordning och uppföljning är nödvändig för ett effektivt resursutnyttjande.

Centralupphandling inom vissa avtalsområden, främst varor och mindre komplexa tjänster ger stadens förvaltningar möjlighet att kunna ta tillvara volymfördelar.

Det är viktigt att upphandlingspolicyn tydligt anger förutsättningar för att tillräcklig samverkan sker mellan stadens förvaltningar och med central förvaltning. Styrningen av stadens upphandlingsprocesser bör även utvecklas med tydliga åtaganden för central förvaltning avseende att samordna och svara för stadens strategiska överväganden samt utveckla samverkan mellan stadens upphandlande enheter. Centralt stöd till förvaltningarna i form av kvalitetssäkring av större och strategiskt viktiga upphandlingar bör utvecklas.

Vad det gäller stadens konkurrensutsättning krävs kvalificerad kompetens för att kunna styra och leda en konkurrensutsatt verksamhet. Formerna för kontraktsstyrning av stadens driftsentreprenader under pågående avtal bör uttryckas i konkurrenspolicyn.

Att kunna ta tillvara stadens beställarkompetens och stadens ansvar som stor beställare är viktigt. Upphandlings- och konkurrenspolicyn bör ange inriktning för hur staden ska till vara och ta ansvar för att utveckla konkurrensen på marknaden.

## **Revisorskollegiet**

**Revisorskollegiet** beslutade vid sitt sammanträde den 19 september 2006 att revisionskontorets tjänsteutlåtande överlämnas och återopas som svar till kommunstyrelsen på remissen av "Policies för upphandling och konkurrensutsättning".

**Revisionskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 12 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Revisionskontoret är positivt till upplägget att kommunfullmäktige fastställer de övergripande principerna och uppdrar åt kommunstyrelsen att utfärda tillämpningsanvisningar. Uppdrag från kommunfullmäktige bör dock av principiella skäl ges till kommunstyrelsen och inte direkt till stadsledningskontoret eller enheter inom kontoret. I lämpliga delar kan sedan kommunstyrelsen delegera till stadsdirektören, med möjlighet för denne att vidaredelegera. Revisionskontoret vill dessutom framhålla vikten av att tillämpningsanvisningar snabbt utfärdas.

Revisionskontoret stöder förslagen om att staden bör centralupphandla mera och att mer tid ägnas åt att förbereda upphandlingar.

Sociala krav och miljökrav är mycket komplicerade att hantera i upphandling. Det är inte rimligt att varje nämnd eller bolag ska skaffa sig den kompetens som krävs. Staden bör därför på central nivå fastställa hur den vill och anser sig kunna agera. Kommunstyrelsen bör på uppdrag av och utifrån principbeslut i kommunfullmäktige utarbeta mycket konkreta anvisningar. Förutom att risken för formella fel minskas, så skulle detta även innebära en avsevärd arbetsbesparing.

I förslaget till konkurrenspolicy anges att analysen av kostnaderna för att driva verksamheten i egen regi kan ligga till grund för ett egenregianbud om så önskas. Revisionskontoret vill därför framhålla att formerna för hur detta ska ske måste övervägas mycket noga. Läggs ett bud från egenregi i själva upphandlingen, så måste de som arbetar fram detta bud hållas isär från dem som genomför och har insyn i upphandlingen. Även för denna hantering behövs tydliga och konkreta centrala anvisningar.

## **Socialtjänstnämnden**

**Socialtjänstnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2006 att överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

**Socialtjänstförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 11 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

### *Inledning*

Förvaltningen är i allt väsentligt positiv till förslaget till policy för upphandling och konkurrensutsättning för Stockholms stad. De båda policydokumenten, som vänder sig till upphandlare i Stockholms stad, bör kunna lägga en bra grund för att arbetet med upphandling och konkurrensutsättning hanteras på ett likvärdigt sätt över staden.

I policyn föreslås en uppdelning av den juridiska och den verksamhetsmässiga processen i syfte att lyfta frågor som rör kostnadseffektivitet och goda affärer. Förvaltningen ställer sig tveksam till denna uppdelning och menar att ett tidigt och nära samarbete mellan personer med juridisk, ekonomisk och verksamhetsmässig sakkunskap ger de bästa förutsättningarna vid en upphandling. Det är förvaltningens erfarenhet att man genom detta samarbete får väl genomarbetade underlag för upphandlingen och därmed en effektiv anskaffning.

Förvaltningen är positiv till förslaget att utarbeta riktlinjer för direktupphandling och att stadsgemensamma beloppsgränser fastställs. På detta sätt kan man säkra en likvärdig hantering i staden.

Förvaltningen instämmer i policyförslagets utgångspunkt att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande enheter.

### *Upphandlingspolicy*

I policyn föreslås att centralupphandling bör vara normalförfarande inom ett antal avtalsområden, såsom standardiserade varor och tjänster. Förvaltningen delar uppfattningen att det inom vissa avtalsområden är lämpligt med central-upphandling, såväl av ekonomiska som praktiska skäl. Det kan exempelvis röra sig om kontorsmaterial där behoven ser likartade ut över staden. Förvaltningen vill fästa uppmärksamheten på att centralupphandling är bindande för stadens nämnder och således förutsätter avtalstrohet.

I förslaget till upphandlingspolicy läggs fokus på det arbete och strategiska överväganden som borde föregå en upphandling. Förvaltningen instämmer i detta och menar att en väl genomarbetad förstudie är en förutsättning för en framgångsrik upphandling.

SLK har för avsikt att ta fram anvisningar om hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar. De särskilda krav som diskuteras i förslaget är bl a rättvisemärkta produkter, kollektivavtalsliknande krav och antidiskrimineringsklausuler. Detta är angelägna krav men det finns uppenbara svårigheter att sammanföra dessa med det affärsmässiga förhållande en upphandling innebär. Förvaltningen välkomnar därför anvisningar på området som kan tydliggöra vilka krav som kan respektive inte kan ställas i ett förfrågnings-underlag.

### *Konkurrenspolicy*

I förslaget anges att det ska ligga inom respektive nämnds ansvarsområde att avgöra



när konkurrensutsättning av verksamheten ska ske. Förvaltningen delar denna uppfattning och menar att det är fullt logiskt i förhållande till stadens organisation.

Det föreslås vidare att nämndens beslut om konkurrensutsättning ska föregås av en utredning som ska svara på frågan om upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparing och/eller verksamhetsutveckling. Förvaltningen instämmer i att en upphandling måste föregås av en grundlig analys av verksamheten i syfte att kunna ta ställning till verksamhetsinnehåll, kostnadsnivå och kvalitetskrav. Förvaltningen menar dock att det är först när upphandlingen påbörjats och anbud inkommit möjligt att bedöma besparingspotential och/eller verksamhetsutveckling.

Förvaltningen är positiv till förslaget att en kommunikationsplan utarbetas i samband med upphandling, i synnerhet om en egenregiverksamhet konkurrensutsätts. Att under processens gång kontinuerlig informera berörda parter bidrar till att minska en eventuell oro för förändringen och att förhindra ryktesspridning. Detta måste dock ske med beaktande av de sekretesskrav som gäller i upphandlingssammanhang.

Slutligen föreslås att det i alla upphandlingar av vård och omsorg ska finnas avtalsklausuler som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden. Förvaltningen delar helt denna uppfattning. Vid upphandlingar inom socialtjänstnämndens ansvarsområde ställs krav på att entreprenören har ett system och rutiner för kvalitetssäkring anpassat till verksamheten och till målgruppens specifika behov. När det gäller klientverksamheter ska utvärderingen av verksamheten omfatta hur klienter, boenden mm uppfattat verksamheten och hur målen uppfylls. Det ska också finnas rutiner för hur klagomål och synpunkter hanteras och hur resultatuppföljning av verksamheten ska genomföras. Därutöver har förvaltningen kontinuerliga uppföljningar med entreprenörer vilket också regleras i avtalen.

## **Stadsbyggnadsnämnden**

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att utan eget ställningstagande överlämna kontorets utlåtande som svar på remissen.

**Utrednings- och statistikkontorets** tjänsteutlåtande daterat den 10 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Utrednings- och kontoret berörs av ärendet som upphandlande enhet men även som enhet som upphandlas av andra förvaltningar och bolag inom staden.

Utrednings- och kontoret tror, i likhet med vad bland annat framförs av översynen av stadens administration, att det finns stora vinster genom en ökad specialisering inom staden, dvs en ökad upphandling av tjänster inom och utom staden. Utrednings- och kontoret har dock i detta remissvar valt att fokusera på kontorets roll som upphandlande enhet då vi anser att det inte är kontorets roll att bedöma hur våra tjänster skall upphandlas av andra.

Vi ställer oss bakom ansatsen att upphandling inom staden i för hög utsträckning har handlat om juridik istället för kostnadseffektivitet och verksamhetsutveckling. Mot denna bakgrund ser vi risker med att lägga in för höga krav på exempelvis miljö och rättviseaspekter utöver vad rådande lagstiftning statuerar. Det torde även, i likhet med

vad stadsledningskontoret anför, vara tveksamt huruvida detta är förenligt men den kommunala kompetensen och gällande lagstiftning. En annan risk är att vi inte vet vad dessa krav kommer att kosta i form av sämre konkurrens mellan leverantörer då företag kan se de ökade anbudskostnaderna som belastande.

Upphandlingspolicyn verkar vara dålig anpassad för den typ av tjänster som Utrednings- och statistikkontoret upphandlar.

Utrednings- och statistikkontoret upphandlar idag verksamhet där man saknar egen kompetens eller för att klara arbetstoppar. Upphandlingen sker för att erbjuda våra kunder en bättre service. Genom att det är Utrednings- och statistikkontoret som handlar upp dessa tjänster anser vi att vi kan garantera såväl erforderlig kompetens inom det upphandlande området som stadens krav och behov. Skulle brister uppstå hos en av våra leverantörer åtgärdas det snabbt genom att vi anlitar en annan upphandlad leverantör.

Att inför våra verksamhetsupphandlingar upprätta kommunikationsplaner kan inte anses rimligt och skulle försvåra vårt arbete mycket. Vi ställer oss även frågande till att i kommunikationsplanen reglera hur personalen skall informeras. I en liten förvaltning som Utrednings- och statistikkontoret torde en direktinformation kunna vara att föredra.

Varje krav man ställer i en upphandling är förenat med ett pris, antingen direkt eller genom färre anbudsgivare och därmed sämre konkurrens. Att då ställa långtgående krav på insyn hos entreprenör av exempelvis stödverksamhet såsom lokalvård och fastighetsskötsel är tveksamt.

Den föreslagna policyn tar sin utgångspunkt i att det finns kostnader som inte beaktas i upphandlingen såsom kostnaden för själva upphandlingen, aktiv avtalsförvaltning etc. Vi vill framhålla att det även finns en risk att förvaltningar inom staden underskattar kostnaden för att bedriva verksamheten i egen regi då overhead-kostnader kan vara svåra att beräkna korrekt och obalans av resurser och behov över tid kan uppstå.

Utrednings- och statistikkontoret vill avslutningsvis framföra att policyn är dåligt anpassad för den typ av verksamhet som Utrednings- och statistikkontoret upphandlar.

## **Stadsbyggnadsnämnden**

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att utan eget ställningstagande överlämna kontorets utlåtande som svar på remissen.

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 6 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

### *Stadsledningskontorets promemoria*

I promemorian föreslås inledningsvis att direktiv för efterlevnad av upphandlingslagstiftningen skall tas upp i samband med budgetprocessen och därvid införlivas bland stadens Regler för ekonomisk förvaltning. Bland annat föreslås införandet av stadsgemensamma beloppsgränser för direktupphandling som fastställs av kommunstyrelsens ekonomiutskott. Genom att sålunda avlasta policyn upphandlingsadministrativa regler ökar möjligheten att i upphandlingspolicyn fokusera på att staden i vid bemärkelse ska göra goda affärer, innebärande affärsmässighet och kostnadseffektiv användning av

skattemedel samt bidra till att verksamheterna kan leva upp till kommunfullmäktiges mål.

Däruöver framhålls att båda förslagen till policy för upphandling respektive konkurrensutsättning tar sin utgångspunkt i att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande enheter. Ett decentraliserat försörjningsansvar sägs också vara naturligt i en organisation som Stockholms stad, med starka, självständiga nämnder och förslagsställarna ser ingen anledning att föreslå någon genomgripande förändring härvidlag.

Stadsbyggnadskontoret har inget att invända mot vad som ovan sägs men ställer sig då frågande till vad som sedan föreslås.

### *Upphandlingspolicy*

#### *Centralupphandling*

Det minskade lokala inflytandet hos nämnderna, som centraliseringen medför, kan enligt förslagsställarna kompenseras genom möjlighet till KF-beslutade undantag för enstaka nämnder samt genom kontinuerligt informationsarbete och livligare referensgruppsarbeten. Kostnadsbesparingar förespeglas också både vad gäller upphandlingarnas planerings- som dess analysfaser m m men förslagsställarna förvarnar också om att förändringen på kort sikt kan leda till ett ökat resursbehov och därmed ökade kostnader.

Stadsbyggnadskontoret konstaterar att vad som i promemorian inledningsvis sägs att det decentraliserade försörjningsansvaret inte ändras med detta förslag inte stämmer med förslagets verkliga innebörd; en hård central styrning av upphandlingsverksamheten. Kontoret vill också framhålla sin skeptiska inställning till företeelsen centralupphandling. Det kanske inte är allom bekant vilken känsla begreppet centralupphandling framkallade hos stadens anställda och beställare då detta upphandlingssystem under många år gällde och det är tveksamt om dagens beställare har annan uppfattning. Centralstyrningen och dess, som den av många upplevdes, dåliga hantering medförde ett svårtyglad lydnadstrots som bl.a. undergrävde leverantörernas tilltro till upphandlarnas volymuppskattningar i samband med upphandlingar.

Kontoret tvivlar på fördelarna med en begränsning av möjligheten för nämnderna att få välja mellan gemensam upphandling eller ej. Att nu utan utredningsunderlag återgå till ett tidigare förkastat system verkar vågat och risken att staden åter bygger på den central byråkrati förefaller stor. Kontoret föreslår därför att ett om möjligt bättre underlag tas fram innan beslut fattas. Det framgår t.ex inte var den centrala upphandlingen ska verkställas. Ska den ske hos stadsledningskontoret eller via upphandlade konsulter? Resursbehovet och vilka områden som ska centralupphandlas är heller inte klarlagt liksom finansieringen. Dåvarande MFO finansierade t ex vissa upphandlingar genom procentpåslag på leverantörernas omsättning.

Som framgår ovan gäller begreppet upphandlande enhet i Stockholm varje nämnd resp. bolag. När det gäller central upphandling är den upphandlande enheten rimligen samtliga nämnder och bolag dvs. staden. Detta bör kanske klarläggas av policyns text. Likaså bör den ansvarsfördelning redovisas som då gäller mellan kommunstyrelsen och dess företrädare, stadsledningskontoret, samt de mot upphandlingsavtalen avropande enheterna.

En annan fråga gäller vad som ska ske med sådana upphandlingsområden som inte ska ingå bland de områden som skall centralupphandlas. Kommer stadsledningskontoret inte längre att åta sig genomförandet av några gemensamma upphandlingar? Vilka

resurser kommer att återstå hos de upphandlande enheterna om de kompetenta upphandlare som i dag finns på många förvaltningar och bolag lockas att i stället genomföra centrala upphandlingar. Om det upphandlarstöd och de gemensamma upphandlingar som i dag ges via stadsledningskontoret minskar tvingas förvaltningarna, på kort sikt, att i större utsträckning köpa upphandlartjänster från konsulter.

Stadsbyggnadskontoret anser att om det efter närmare utredning kan påvisas vara mer effektivt med en centraliserad upphandling bör genomförandet inte ske som ett diktat. Detta om det även fortsättningsvis ska gälla att ett decentraliserat försörjningsansvar skall vara naturligt i en organisation som Stockholms stad, med starka, självständiga nämnder.

En förutsättning för en hållbar och avtalstrogen återgång till viss centraliserad upphandling i Stockholm är nog att de upphandlande enheterna själva får ta ställning till vilka områden som kan lämpa sig för denna upphandlingsform. Ett sådant ställningstagande kan ske på samma sätt som i dag sker då enheterna beslutar att för vissa områden använda sig av gemensam upphandling. Det är säkert möjligt att börja med att låta upphandlingsenheterna besluta om bindning för centralupphandling under en längre period för ett mindre antal strategiskt viktiga standardiserade varubehov och tjänster. Om efter en viss tid de berörda upphandlingarna som på detta sätt prövas och förtroendet för förfarandet efter utvärdering visar sig vara grundligt förankrat hos de upphandlande enheterna kan dessa med större förtroende ge centralupphandlingen utökad omfattning.

Vad gäller förslaget om gemensamma beloppsnivåer för direkta upphandlingar kan stadsbyggnadskontoret tänka sig en viss skillnad mellan beloppsnivåerna för stadsdelsnämnderna och de större tekniska förvaltningarna och bolagen samt en något lägre nivå för övriga förvaltningar. Även här bör beslut tas efter samråd med de upphandlande enheterna som ju har verksamhetsansvaret.

Upphandlingspolicy, verktyg för att nå ett hållbart samhälle

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
- Antidiskrimineringsklausuler
- Uppföljningskoder för leverantörer

Staden har ett antal år arbetat med möjligheten att ställa miljökrav i upphandlingar. På detta område har rättsläget klarnat allt mer även om det enligt stadsledningskontoret fortfarande finns vissa frågetecken. Med denna erfarenhet som grund diskuterar stadsledningskontoret resonemangsvis möjligheten att använda de sociala kraven som verktyg i upphandlingar. Stadens jurister ser i stort sett två möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar som inte står 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, tvångsarbete, diskriminering och

barnarbete.

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. I detta sammanhang måste också enligt stadsledningskontoret 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. Hittills gjorda erfarenheter visar att den kritiska punkten vid tillämpande av sociala krav och kontraktsvillkor är själva uppföljningsarbetet. Behovet av stöd åt stadens nämnder både i form av kompetensförstärkning och resurser är enligt stadsledningskontoret påtagligt.

Med utgångspunkt från det förda resonemanget ovan och genom de genomförda projekterfarenheter som staden genomfört på området avser stadsledningskontoret att ta fram anvisningar om hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar.

Stadsbyggnadskontoret avvaktar nämnda anvisningar och förutsätter att staden centralt kommer att bistå med erforderliga resurser vad gäller eventuell behov av kompetent uppföljningsarbete föranlett av sociala krav ställda i upphandlingar enligt de kommande anvisningarna.

#### *Konkurrenspolicy*

Vad gäller konkurrensutsättning visar enligt stadsledningskontoret den genomförda utredningen från 2004 att verksamhetsupphandling som genomförts på rätt sätt, även idag, kan såväl motverka kostnadsökningar som bidra till verksamhetsutveckling. Av stadsledningskontorets förslag till konkurrenspolicy framgår att det skall ligga inom respektive nämnds ansvarsområde att avgöra när konkurrensutsättning av verksamhet ska ske. Stadsledningskontoret framhåller därvid vikten av att ett eventuellt beslut om konkurrensutsättning måste föregås av ett seriöst förarbete som svarar på frågan om upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparingar och/eller verksamhetsutveckling. Beslutsunderlaget ska bland annat innehålla en tillförlitlig analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad respektive i egen regi utifrån den kvalitetsnivå som anges.

Stadsbyggnadskontoret anser att de framförda synpunkterna som bakgrund för policy är rationella. Stadsbyggnadskontoret vill här erinra om att stadsbyggnadsverksamheten tidigare noggrant har analyserats mot bakgrund av möjligheten att konkurrensutsetta verksamhetens olika beståndsdelar. Nämndens verksamhet bedömdes då i huvudsak bestå av aktiviteter som involverade myndighetsfunktioner varför någon konkurrensutsättning inte ansågs vara möjlig. I övrigt bedömdes inte någon del av verksamheten ge nämnden något avgörande ekonomiskt eller annat incitament för att låta konkurrensutsetta dessa.

Kontoret har i övrigt inga synpunkter på utformningen av förslaget till konkurrenspolicy.

### **Stadsmuseinämnden**

**Stadsmuseinämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 31 augusti 2006 att överlämna och återopa stadsmuseiförvaltningens tjänsteutlåtande.

Stadsmuseinämnden beslöt vidare:

**att** godkänna anmälan av inköspolicy för Stadsmuseiförvaltningen.

**Stadsmuseiförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 22 augusti 2006 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Upphandlingspolicy*

Stadsmuseiförvaltningen har inga invändningar mot att frågor som berör de legala aspekterna inom upphandlingsområdet flyttas till regler för ekonomisk förvaltning för att istället i policyn mer framhäva kostnadseffektivitet och syftet att göra goda affärer i staden. Det finns också bra skäl för att skilja policy för konkurrensupphandlingar från traditionella upphandlingar i två olika dokument.

#### *Upphandlande enhet*

Stadsmuseiförvaltningen anser att policyn inte är klargörande när det gäller ansvar. I den inledande texten fastställs att det är naturligt med decentraliserat försörjningsansvar i en organisation som Stockholms stad. Stadens nämnder och bolag förslås också fortsättningsvis vara egna upphandlade enheter. Samtidigt föreslås också centralupphandling vara normalförfarande inom ett antal områden. Mer centralupphandling pekar mot en centralisering av försörjningsansvaret i staden.

Förvaltningen anser att det finns stora fördelar med den ordning som gällt idag. Behov skiftar och anskaffning görs på olika marknader som förändras allt snabbare. Det som är standard för en förvaltning är inte alltid det för en annan, framförallt gäller det tjänster. Vissa företag på samma marknad har sin nisch mot stora volymer och andra mot mindre, och på samma sätt skiljer sig olika verksamheters volymbehov. Med de små marginaler som råder på vissa marknader har det i flera fall visat sig att gemensamma upphandlingar i praktiken inte givit mycket bättre villkor än de rabatter som annars lämnas "över disk". Förvaltningens medarbetare är bra uppdaterade om olika leverantörer, serviceförmåga och priser inom sina respektive områden. Det är viktigt att alla medverkande kan hitta konkreta fördelar i de upphandlingar de är bundna till.

En återgång till mer centraliserat försörjningsansvar kan inte uppfattas som vara riktigt i takt med tiden. För ett decennium sedan gällde ordningen med obligatoriska centralupphandlingar i staden. Denna var då ingen garant för resurseffektivitet eller ett hinder mot slentrian i inköp, dålig framförhållning och bristande analyser av resursbehov.

#### *Central styrning och uppföljning*

Ett decentraliserat försörjningsansvar ställer större krav på styrning och uppföljning. Det är nödvändigt att samordna krav, juridiska tolkningar, utbildning, samt löpande göra uppföljning och utvärdering av de upphandlingar som görs.

Mer enhetlighet och standard skulle både vara kostnadseffektivt och stärka bilden av Stockholms stad som en gemensam organisation. Det är bra som policyn föreslår att blanketter, dokumentstandarder, upphandlingsprocess och avtalsmallar utvecklas gemensamt och blir så enhetliga som möjligt. Det är också rationellt att IT-stöd och elektronisk kommunikation inom upphandlingsområdet utvecklas vidare gemensamt. Vidare är det bra om ekonomiutskottet fastställer gemensamma beloppsgränser för direktupphandling. Tydlig vägledning behövs också om hur utvärderingskriterier och

utvärderingsmodeller skall tillämpas i staden.

I upphandlingspolicyn sägs att kommunstyrelsen äger rätt att utfärda anvisningar avseende krav som skall ställas på vissa upphandlingar, men att det normala är att varje förvaltning själv beslutar hur miljökrav och sociala krav i de upphandlingar som de ansvarar för utformas. Stadsmuseiförvaltningen håller inte med utan anser att det är kommunstyrelsen som skall formulera vilka krav som allmänt skall gälla. De skall inte skifta i olika upphandlingar och mellan förvaltningar.

#### *Konkurrenspolicy*

Stadsmuseiförvaltningen har inga invändningar mot utgångspunkterna i konkurrens-policyn. Här fastställs att konkurrensutsättning är ett verktyg för att nå verksamhetsutveckling och ekonomisk effektivitet. Vidare att det är nämnden som själv avgör om upphandling av verksamhet skall göras.

Förvaltningen får dock intrycket att konkurrenspolicyn i första hand riktar sig till upphandlingar av äldreomsorg. Där är relationen med entreprenören komplicerad och det krävs särskilt omsorgsfullt och omfattande arbete i form av riskbedömningar, ”paketering” av avtal, insynsfrågor och intern kommunikation. För övriga entreprenad-upphandlingar är dessa frågor inte lika relevanta eftersom de kan vara mer affärsmässiga och utgå från de villkor som gäller på marknaden. Det är inte särskilt befogat att för exempelvis en städupphandling att upprätta en strategisk kontinuitetsplan.

En portalparagraf för en konkurrenspolicy borde handla om att samtliga nämnder i sina verksamheter uppmanas till att överväga vad som är det rationellaste sättet att bedriva sin verksamhet. Ett medvetet val skall göras för varje arbetsuppgift om den skall utföra i egen regi, köpas utifrån eller avvecklas. Det skulle vara märkligt om sådana överväganden bara gjordes i samband med konkurrensutsättningar.

Stadsmuseiförvaltningen har haft en ökad andel externt utförda tjänster utan att ha genomfört någon enda konkurrensupphandling. Erfarenheten är att det särskilt inom områden med särskild specialisering och snabb teknisk utveckling eller områden där marknaden själv erbjuder bra villkor och pressade priser som köp av tjänster och entreprenader blir ett starkt och konkurrenskraftigt alternativ till egen drift.

#### **Trafiknämnden**

**Trafiknämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2006 att som svar på remissen överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställnings-tagande.

**Trafikkontorets** tjänsteutlåtande daterat den 18 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret instämmer i allt väsentligt i SLK förslag ”Policys för upphandling och konkurrensutsättning” Förslaget behandlar stadens samtliga verksamhetsområden, teknisk verksamhet, ”mjuk” verksamhet m m. Eftersom det är olika förutsättningar för upphandlingarna beroende på verksamhetsområde förutsätter kontoret att dokumentet kommer att gälla i tillämpliga delar för trafikkontoret.

Kontoret delar Stadsledningskontorets ståndpunkt att en analys av behov, leveran-

törsmarknad och lämpligt tillvägagångssätt bör göras inför varje upphandling. För anläggningsentreprenader är det viktigt att bredda marknaden så att fler små och medelstora företag kan lämna anbud. Det är också viktigt att få fler europeiska företag som anbudsgivare.

Vid valet av upphandlingsförfarande bör också kostnaderna för själva anbudsförandet tas med i bedömningen. När värdet av det som upphandlas är så lågt att vinsten av att utnyttja den konkurrens som finns understiger enhetens kostnader för ett skriftligt upphandlingsförfarande med annonsering talar det för direktupphandling med pris och kvalitetsjämförelser. Beloppsgränserna för direktupphandling bör anpassas till berörd verksamhet: varor, tjänster och entreprenader.

Kontoret instämmer i SLK:s ståndpunkt angående centralupphandlingar under förutsättning att all teknisk upphandling även fortsatt utförs av berörda fackförvaltningar.

## **Valnämnden**

**Valnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 11 oktober 2006 att inte yttra sig över remissen.

## **Bromma stadsdelsnämnd**

**Bromma stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 21 september 2006 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Jan Tigerström m.fl. (m), Kristin Swanberg m.fl. (fp) och Desirée Pethrus Engström (kd), *bilaga 1*.

**Bromma stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inga större invändningar mot stadsledningskontorets förslag. Vi har avvikande uppfattning på en punkt och vill göra några påpekanden på några områden.

### *Person eller funktion för samordning i upphandlingsfrågor*

Enligt policyförslaget ska det på varje upphandlande enhet finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor.

Det framgår dock inte vad som ska samordnas, vilka konkreta uppgifter eller kompetens en sådan funktion ska ha. Det behöver preciseras för att förvaltningen ska kunna bedöma eventuellt resursbehov, kompetensutveckling och lämplig organisatorisk placering.

### *IT-stöd i upphandlings- och inköpsprocessen saknas*

Enligt förslaget ska kommunstyrelsen ges rätt att utfärda anvisningar för särskilda moment i upphandlingsprocessen, där det är önskvärt att staden har ett gemensamt



agerande. Exempel på sådana områden är dokumentstandars, avtalsmallar och utvärderingsmodeller som skall användas i olika sammanhang. De i förslaget exemplifierade områdena är av karaktären "likartad uppträdande" från stadens sida mot anbudsgivare. Förvaltningen tillstyrker förslaget och vill tillägga att kommunstyrelsen också skyndsamt bör verka för ett gemensamt IT-stöd i upphandlingsprocessen för stadens nämnder.

Staden bör snarast anskaffa och införa ett bra IT-stöd för alla led i upphandlingsprocessen. När upphandlingen är avslutad och avtal tecknat bör staden skapa en elektronisk hantering av hela processen från inköp via avtalade leverantörers webb-shop till betalning av leverantörsfaktura samt uppföljning inklusive framtagande av statistik.

#### *En bra avtalsdatabas med sökmotor krävs*

Vi anser att det inte är acceptabelt att en stad av Stockholms storlek inte har ett väl fungerande IT-stöd för alla enheter att få fram uppgifter om avtalade leverantörer, priser och funktioner för att enkelt avropa på avtalen. Idag finns minst tre olika ställen att söka information på för enheternas personal; stadens avtalsdatabas, e-avrop och under handläggarservice på intranätet för vissa typer av avtal.

#### *Ökad andel centralupphandlingar har för- och nackdelar*

Enligt policyn ska kommunfullmäktige besluta om vilka områden som ska centralupphandlas och kommunstyrelsen besluta om förnyade upphandlingar inom dessa områden. Kommunstyrelsen bör även ges rätt att besluta om eventuell förlängning av centralt upphandlade avtal. Förvaltningen utgår ifrån att samråd med förvaltningarna sker i beredningen av sådana ärenden.

Förslaget att öka andelen centralupphandlingar har fördelar men kan också medföra nackdelar. En fördel är att upphandling av standardiserade varor och tjänster för stöd och försörjning till verksamheten kan ske med utnyttjande av stordriftsfördelar. En nackdel för verksamheten kan vara att man inte äger planeringsprocessen och att centralupphandling förutsätter god framförhållning och planering.

Centrala upphandlingar torde också ta längre tid i anspråk att genomföra eftersom det blir angeläget att ha ett brett samråds- och förankringsarbete där samtliga deltagande nämnders behov beaktas. Den typen av samråd medför ofta kompromisser vilket också tar tid att enas kring. En annan nackdel kan vara att kompetensen att planera och genomföra upphandlingar utarmas.

För att centrala upphandlingar ska få önskad acceptans är det viktigt med det lokala inflytandet genom bl.a. ett aktivt referensgruppsarbete med företrädare för verksamheten. Förvaltningens erfarenhet är dessvärre att det brukar vara svårt att få personal på enskilda enheter att ställa upp och medverka i referensgrupper, särskilt om det är förknädat med t.ex. vikarieproblem.

#### *Riktlinjer och beloppsgränser för direktupphandling bör beslutas lokalt*

Enligt stadsledningskontorets förslag ska riktlinjer för direktupphandling tas fram av stadsledningskontoret och beloppsgränser fastställas av kommunstyrelsens ekonomiutskott.

Förvaltningen avstyrker det förslaget. Bromma stadsdelsnämnd utgör en upphandlande enhet och nämnden bör ges mandat att fastställa riktlinjer och beloppsgränser som är anpassade till den verksamhet nämnden ansvarar för.

Enligt 6 kap. 2§ LOU ska upphandling ske genom förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Direktupphandling, dvs. upphandling utan krav på infordrande av anbud, får användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Gällande riktlinjer för direktupphandling i Bromma fastställdes 2004 (Dnr 435-04-002). I delegationsordningen är gällande beloppsgräns för direktupphandling f.n. fem prisbasbelopp<sup>1</sup>.

#### *Lågt värde föreslås ersättas av ett maximivärde*

Uttrycket "lågt värde" som anges i nuvarande 6 kap. LOU som grund för att genomföra en direktupphandling, föreslås av den statliga upphandlingsutredningen (SOU 2006:28) bli ersatt av ett fast maximivärde. Beträffande upphandling av varor och tjänster inom den klassiska sektorn<sup>2</sup> är förslaget 10 procent av direktivets tröskelvärde på 236 000 euro, vilket med dagens kurs innebär ca 220 000 kr och beträffande upphandling av byggtreprenader 1 procent av direktivets tröskelvärde på 5 923 000 euro, vilket motsvarar drygt 550 000 kr. Om det finns särskilda skäl kan direktupphandling av varor och tjänster göras upp till motsvarande 20 procent av 236 000 euro. Inom försörjningssektorerna<sup>3</sup> föreslås andra högre värden. Lägre värden får självfallet fastställas.

De upphandlande myndigheterna/enheterna skall fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling. Det anges i slutbetänkandet att det för användningen av det högre gränsvärdet för direktupphandling av varor och tjänster bör krävas att det av utfärdade riktlinjer framgår vilka omständigheter som berättigar till användning av det högre värdet och vem som har rätt att besluta om sådan direktupphandling. Vi anser att nivån för direktupphandling som tidigare ska beslutas av stadsdelsnämnden såsom varande upphandlande enhet.

### **Enskede-Årsta stadsdelsnämnd**

**Enskede-Årsta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att som svar på remissen översända nedanstående till kommunstyrelsen.

Det är anmärkningsvärt att den utgående majoritetens arbete inom området upphandling och konkurrensutsättning, som beslutades om direkt efter valet 2002, först nu lett fram till ett förslag till nya policies. Dessa policies kommer inte att föras till beslut i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige eftersom den nya majoriteten avser att utarbeta en ny upphandlingspolicy och omarbete konkurrensprogrammet och näringslivsprogrammet.

Det finns inslag i förslagen till policies som medför en nödvändig uppstramning och en fokusering på kostnadseffektivitet och affärsmässighet vid upphandlingar. Att genomföra centrala upphandlingar kan också med-

---

<sup>1</sup> Ett prisbasbelopp uppgår 2006 till 39 700 kr och från 2007 till 40 300 kr.

<sup>2</sup> Byggtreprenader, varor och tjänster

<sup>3</sup> Vatten, energi, transporter och posttjänster

föra viktiga kostnadsbesparingar. I många avseenden är därför förslagen väl utformade och stadsdelsförvaltningens synpunkter mycket relevanta. Det är dock viktigt att den nya majoriteten får sätta sin prägel också på upphandlings- och konkurrensfrågorna.

*Reservation* anfördes av ledamöterna Lars-Åke Henriksson m.fl. (s), Elin Låby (mp) och tjänstgörande ersättaren Rolf Brattström (v), *bilaga 1*.

**Enskede-Årsta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 12 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen stödjer förslaget att renodla policys för upphandling och konkurrensutsättning. Detta innebär att upphandlingsprocessen fokuseras mer på kostnadseffektivitet och goda affärer än enbart juridiska frågor.

Förvaltningen har inga invändningar mot vad som anses i förslagen, utan anser att innehållet i förslagen är bra och väl avvägda.

Stadsdelsförvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden som svar på remiss "Policys för upphandling och konkurrensutsättning" överlämnar och åberopar stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

#### **Farsta stadsdelsnämnd**

**Farsta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 21 september 2006 att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

*Reservation* anfördes av Christina Becker m fl (fp), Birgitta Holm m fl (m) och Henrik Pajovic (kd), *bilaga 1*.

**Farsta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen anser att förslagen till separata policys för upphandling och för konkurrensutsättning är bra och kan leda till en bättre kontinuitet i hanteringen av upphandlingsfrågorna inom staden. Det är vidare bra att förslagen till policys "rensats" från upphandlingsteknikaliteter och att dessa istället hanteras inom ramen för stadens regler för ekonomisk förvaltning.

Förvaltningen har inga invändningar mot vad som anges i förslagen, utan anser att innehållet i förslagen är bra och väl avvägda.

Stadsdelsförvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden som svar på remiss ang. "policys för upphandling och konkurrensutsättning" överlämnar och åberopar stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

#### **Hägerstens stadsdelsnämnd**

**Hägerstens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av Kristina Carlestam (s), Ulf Ekberg (s), Henry Holmström (s), Bengt Sundell (-) och Ylva Wahlström (mp), *bilaga 1*.

**Hägerstens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 1 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till att riktlinjer arbetas fram för direktupphandling samt att beloppsgränserna blir desamma i alla förvaltningar. Förvaltningen delar även uppfattningen att standardiserade varor och tjänster upphandlas centralt.

För att externa entreprenörers anbud och egenregianbud ska behandlas lika i samband med konkurrensutsättning, anser förvaltningen att kostnaden för indexuppräknning måste beaktas lika. Som exempel kan nämnas att om egenregiverksamheten inte får pris- och lönekomensation, kan inte heller externa entreprenörer få det med bibehållen konkurrensneutralitet. Kostnaderna för hela avtalstiden måste jämföras vid upphandlingen och inte bara det första året.

*Förvaltningens förslag*

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det som svar till kommunstyrelsen.

**Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd**

**Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 31 oktober 2006 att överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

**Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 12 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen tar inte ställning till förslaget i remissen.

**Kista stadsdelsnämnd**

**Kista stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Jakob Dencker (mp), *bilaga 1*.

**Kista stadsdelsförvaltning** tjänsteutlåtande daterat den 3 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inga större invändningar mot stadsledningskontorets förslag utan enbart några synpunkter vilka redovisas nedan. Vad gäller de strategiska överväganden som finns beskrivna i de båda förslagen till policy så stämmer de i stort sett överens med hur förvaltningen hitintills har arbetat med upphandling och konkurrensutsättning.

#### *Förslag till upphandlingspolicy*

Enligt förslaget till upphandlingspolicy ska det på varje upphandlande enhet/nämnd finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor. Därtill ska den upphandlande enheten/nämnden ansvara för att erforderlig kompetens upprätthålls hos den personal som arbetar med att genomföra upphandlingar och avrop. Förvaltningen anser det som tillräckligt att det framgår av policyn att varje upphandlande enhet/nämnd ska bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet. Sedan är det upp till varje upphandlande enhet/nämnd att utforma sin organisation. Självfallet ansvarar nämnden också för att erforderlig kompetens finns att tillgå, vilket gäller för samtliga arbetsuppgifter inom nämndens ansvarsområde.

Kommunstyrelsen ska enligt förslaget äga rätt att utfärda anvisningar för särskilda moment i upphandlingsprocessen. Förvaltningen vill i det sammanhanget framhålla behovet av IT-stöd i upphandlingsprocessen. När upphandlingen är avslutad och avtal tecknat bör staden införskaffa ett IT-stöd för hela processen från beställning till betalning av leverantörsfaktura. Utöver ovan nämnda IT-stöd behövs det en gemensam och väl fungerande samt användarvänlig avtalsdatabas. Förvaltningens ekonomiavdelning får många förfrågningar från verksamhetsansvariga om vilka leverantörer förvaltningen har avtal med och hur man hittar informationen. Det finns idag minst tre olika ställen för verksamhetsansvariga att söka information på; stadens avtalsdatabas, e-avrop och under handläggarservice på intranätet för vissa typer av avtal.

#### *Konkurrenspolicy*

I konkurrens policyn föreslås att inför nämndens beslut om konkurrensutsättning ska en grundlig utredning genomföras för att ta ställning till om en upphandling är ett bra alternativ för att utveckla verksamheten och/eller för att minska kostnaderna. Vidare bör en sådan analys innefatta vad en eventuell extern anbudsgivare kan antas begära i ersättning för driften. Förvaltningen instämmer i att nämndens beslut ska föregås av grundlig utredning om verksamhetens kostnader m.m. men erfarenhetsmässigt är det först när upphandlingen påbörjats och anbud inkommit möjligt att mer säkert bedöma besparingspotential och/eller verksamhetsutveckling. Därtill är det ytterst svårt att beräkna vad en extern anbudsgivare kan tänkas begära i ersättning och värdet av en sådan beräkning kan ifrågasättas när osäkerhetsfaktorn är så stor.

I beslutet om genomförande av upphandlingen ska det också, enligt förslaget, ingå en analys av kostnaden för själva upphandlingen. Förvaltningen instämmer i att det kan vara värdefullt att analysera kostnaden för upphandlingen men undrar över syftet med en sådan analys. Kostnaden för upphandlingen är en administrativ kostnad för förvaltningen men nämnden kan också ha andra specifika administrativa kostnader som bortfaller när verksamheten konkurrensutsätts. Det är därför av stor vikt att en sådan beräkning föregås av en analys av vad som kan vara relevant att ta med i beräkningen.

Slutligen bidrar konkurrensutsättning ofta till en högre kostnadseffektivitet som en följd av att den egna verksamheten jämförs med andra verksamheter både vad gäller kvalitet och ekonomi.

### **Kungsholmens stadsdelsnämnd**

**Kungsholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

*Särskilt uttalande* gjordes av Lise-Lotte Fylking m.fl. (m), Didar Samaletdin m.fl. (fp) och Birgitta Borg (kd), *bilaga 1*.

**Kungsholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 17 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har i allt väsentligt inget att direkt erinra mot förslagen och anser att de kan utgöra en grund för arbetet med dessa frågor.

Förvaltningen delar uppfattningen att inriktningen på senare tid varit mer på den juridiska processen än på den affärs- och verksamhetsmässiga och att det är angeläget att större betoning framöver läggs på kostnadseffektivitet och goda affärer. Detta förhindrar dock inte att även juridiska aspekter bör finnas med vid en inledande analys. Verksamhetsmässiga och juridiska synpunkter är svåra att skilja åt och eftersom båda perspektiven har betydelse bör en sammanvägning ske i upphandlingsprocessen. Därför är förvaltningen tveksam till att hänvisa alla juridiska riktlinjer till Regler för ekonomisk förvaltning. Hur staden bör förhålla sig till vissa övergripande begrepp, såsom transparens och proportionalitet, kan med fördel beröras i en policy.

Förvaltningen är positiv till att nämnder och bolag även i fortsättningen får utgöra egna upphandlande enheter. Att fastställa gemensamma beloppsgränser har naturligtvis fördelen att man säkrar en likvärdig hantering i staden, men förvaltningen kan se vissa komplikationer i att olika typer av verksamheter och olika stora nämnder har samma beloppsgräns. Det som kan förefalla vara en stor summa pengar för en nämnd eller ett bolag kan för en annan te sig som ett litet belopp. Förvaltningen instämmer i att beloppsgränser bör fastställas men menar att de kan differentieras och att liknande verksamheter, t ex de olika stadsdelsnämnderna, kan utgöra en grupp med samma beloppsgräns.

SLK föreslår att centralupphandling bör vara normalförfarande inom ett antal områden, t ex standardiserade varor och tjänster med likartat behov inom staden. Utöver förbrukningsvaror och annat som idag upphandlas centralt bör man överväga att göra t ex större städupphandlingar på central nivå.

Förvaltningen kan se fördelar med att tillvarata stadens storlek som aktör på marknaden, även om staden ibland varit dålig på att tillvarata fördelen av att vara en mycket stor aktör på marknaden.

Det gäller dock att finna rätt balans mellan vilka upphandlingar som görs centralt och vilka som görs lokalt av nämnder och bolag. Bådadera har fördelar som är viktiga att ta tillvara. Att nämndernas och bolagens möjligheter att påverka minskar vid centralupphandlingar är dock svårt att undvika även med goda avsikter om inflytande. Dessutom har ramavtal har en tendens att bli så utslätade att de inte tillfredsställer någons behov. Man bör därför noggrant pröva för vilka varor och tjänster man använder ramavtal. Varor med snabb teknisk utveckling, bemanningstjänster och handledning inom vård och omsorg är exempel där erfarenheterna tyder på tveksamheter. Det är även viktigt att vissa upphandlingar görs lokalt för att upprätthålla upphandlingskompetensen på lokal

nivå.

Både upphandlings- och konkurrenspolicyn har fokus på strategiska överväganden, vilket medför höga förväntningar på nämnderna. Därför bör SLK initiera diskussioner med förvaltningarna om hur kompetensen ska kunna ökas. Med högre kompetens underlättas implementeringen av bl. a. upphandlingsreglerna och därmed kan man förvänta sig en bättre efterlevnad ute i verksamheterna. SLK bör även bidra med riktlinjer för hur t ex totalkostnadsanalyser ska utformas, så att man får likvärdiga bedömningar över staden.

Likaså instämmer förvaltningen i att behov finns av kompetensutveckling när det gäller uppföljning av sociala krav och kontraktsvillkor och stöder att SLK tar fram anvisningar i dessa frågor.

Äldreomsorgen inom Kungsholmens stadsdelsnämnd drivs till mycket stor del i entreprenadform. Utifrån denna erfarenhet vill förvaltningen betona att uppföljningen av verksamheterna är mycket viktig. En bra sådan möjliggör att verksamheten kan utvecklas gemensamt med förvaltningen och entreprenörerna som samverkande aktörer.

En upphandlingspolicy bör på något sätt förhålla sig till de risker till oligopol eller t.o.m. monopol som alltid finns på en marknad. Hur motverkar staden detta genom att stimulera nya aktörer på marknaden?

I förslaget till konkurrenspolicy föreslås att en kommunikationsplan ska upprättas inför varje verksamhetsupphandling. Detta är förvaltningen positiv till och en sådan görs informellt redan idag. Det förtjänar dock att påpekas att verksamhetsupphandling och kontinuitet ibland är oförenliga storheter och den oro upphandlingar väcker möjligen kan minskas men inte helt undvikas.

Vad gäller avsnittet om "avknoppning" av verksamhet menar förvaltningen att detta kan misstolkas och därför bör förtydligas med ett klagörande om att upphandling alltid på något sätt måste kopplas till en "avknoppning", så att man säkrar att "avknoppningen" sker på marknadsmässiga villkor.

## **Liljeholmens stadsdelsnämnd**

**Liljeholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 30 oktober 2006 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

*Särskilt uttalande* gjordes av Daniel Somos m.fl. (m), *bilaga 1*.

**Liljeholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i allt väsentligt positiv till förslaget till policy för upphandling och konkurrenssättning för Stockholms stad. Policydokumenten bör kunna lägga en bra grund för att arbetet med upphandling och konkurrenssättning hanteras på ett likvärdigt sätt över staden.

Tidigare policydokument kring upphandling har till stor del innehållit direktiv för hur en upphandling skall genomföras för att vara formellt korrekt. I stadsledningskontorets förslag till upphandlingspolicy läggs fokus istället på det arbete och de strategiska överväganden som borde föregå en upphandling. Genom att hantera de legala aspekter-

na av upphandling inom ramen för ”Regler för ekonomisk förvaltning” menar stadsledningskontoret att förutsättningar skapas att renodla upphandlingspolicyn till att bli just ett policydokument, med fokus på att staden, i vid bemärkelse, skall 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. Ett grundligt förankrings- och uppföljningsarbete, medverkar till att kvalitetssäkra verksamheten.

Förvaltningen instämmer i att huvuddelen av möjliga besparingar finns att hämta i samband med den process som föregår den faktiska upphandlingen. Ett grundläggande och metodiskt förarbete ställer höga krav, såväl på den enskilde tjänsteman som genomför upphandlingen, som på organisationen i sin helhet. I remissen föreslås därför också att det på varje enhet/nämnd skall finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor.

I policyn föreslås att centralupphandling bör vara normalförfarande inom ett antal avtalsområden, såsom standardiserade varor och tjänster. Förvaltningen delar uppfattningen, såväl av ekonomiska som praktiska skäl.

Förvaltningen är positiv till förslaget att utarbeta riktlinjer för direktupphandling och att stadsgemensamma beloppsgränser fastställs. På detta sätt kan man säkra en likvärdig hantering i staden.

Vad gäller de strategiska överväganden som beskrivs under rubriken ”Upphandlingspolicy” är detta förvaltningens normala arbetssätt vid upphandling. Det samma gäller i stort för ”Konkurrenspolicyn”. Nyheten i ärendet ”Policy för upphandling och konkurrensutsättning” är att den juridiska, formella delen vid upphandling läggs till ”Regler för ekonomisk förvaltning” och behandlas i samband med budgetprocessen. Det policyn betonar, och som förvaltningen odelat håller med om, förutsätter framförhållning och en förmåga och vilja att i god tid uttrycka sina behov av försörjning av varor och tjänster.

## **Norrmalms stadsdelsnämnd**

**Norrmalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av ledamoten Roland Karlsson m.fl. (s) och tjänstgörande ersättaren Yildiz Kafkas (mp), *bilaga 1*.

**Norrmalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 5 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar uppfattningen att offentlig upphandling är en juridiskt komplicerad process med risk att bli föremål för överprövningar och skadeståndsmål. Fokuseringen har därför kommit att ligga på de juridiska frågorna. Genom förslaget att hantera de legala aspekterna av upphandling inom ramen för ”Regler för ekonomisk förvaltning” skapas förutsättningar för att renodla upphandlingspolicyn till att bli ett policydokument, med fokus på affärsmässighet och kostnadseffektivt användande av skattemedlen. Förvaltningen ser positivt på, att det i ovanstående nämnda regler, föreslås att



riktlinjer och beloppsgränser för direktupphandling fastställs av ekonomiutskotten och blir stadsgemensamma. Förvaltningen delar uppfattningen att centralupphandling bör vara normalförfarande inom ett antal avtalsområden, som kännetecknas av standardiserade varor och tjänster samt ett likartat behov hos staden.

Konkurrenspolicyn lyfter fram vikten av ett grundligt analysarbete inför ett beslut om konkurrensutsättning så att avbrytande p.g.a. oväntat höga anbud normalt inte ska inträffa. Det kan emellertid, trots en grundlig analys, vara svårt att göra beräkningar på anbud avseende en presumtiv extern anbudsgivare. Kommunstyrelsens anvisningar avseende detta bör vara tydliga och utformade på sådant sätt att de garanterar en likartad redovisning och bedömning oavsett vilken upphandlande enhet som ansvarar för underlaget och analysen av materialet.

Förvaltningen vill slutligen framhålla att de föreslagna riktlinjerna förutsätter att det inom förvaltningen finns kompetens och resurser vad gäller såväl upphandling som avrop.

## **Rinkeby stadsdelsnämnd**

**Rinkeby stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att som svar på remissen lämna ärendet utan eget ställningstagande.

**Rinkeby stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 19 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att det är av största vikt att de lagar och regler som gäller för upphandling, både på nationell och EU-nivå, efterlevs.

Förvaltningen delar uppfattningen att offentlig upphandling är en juridiskt komplicerad process samt att centralupphandling är att rekommendera inom varu- och tjänsteområden där stadens nämnder har likartade behov. Vidare delar förvaltningen uppfattningen att det är viktigt att genomföra grundliga analyser inför beslut om nya upphandlingar.

Förvaltningens arbetar, i sin upphandlingsverksamhet och uppföljning av träffade avtal, i stort efter de principer som föreslås i policyn. Inför varje ny upphandling genomförs uppföljningar och utvärderingar av gångna avtalsperiod bl. a. med brukarundersökningar (ex fritidsgården), näringsanalyser (ex skolmat) mm.

Inför varje upphandling bildas också arbets- och referensgrupper med representation från de verksamheter/enheter som berörs av tjänst som ska upphandlas. Arbetet i dessa grupper syftar till att analysera kostnader och precisera behov samt att arbeta in dessa i upphandlingsunderlagen som sedan beslutas av nämnden.

Efter genomförd upphandling svarar deltagande medarbetare i olika grad för uppföljning av träffade avtal vid sin verksamhet/enhet. Denna metod, med deltagande från berörda medarbetare, syftar till att öka kompetensen samt stimulera till avtalstrohet inte bara i det enskilt träffade avtalet utan även också till övriga avtal som stadsdelen/staden träffat med leverantörer.

## **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

**Skarpnäcks stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till stadsledningskontoret utan eget ställningstagande över remissen ”Policy för upphandling och konkurrensutsättning”.

*Reservation* anfördes av ordföranden Monika Lindh m.fl. (s), vice ordföranden Billy Östh m.fl. (m), ledamoten Maria Hannäs (v), ledamoten Birgitta von Nandelstadh (mp), ledamoten Anna Eklund m.fl. (fp) och tjänstgörande ersättaren Jonathan Lindgren (kd), *bilaga 1*.

**Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 6 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser med tillfredsställelse att det nu har tagits fram policyn som är ändrade så att de svarar emot dagens verklighet och de snabba förändringar som hela tiden sker både i lagstiftning och även rättstillämpning. Dessa är välgörande befriade från detaljanvisningar. Förvaltningen delar till fullo i allt väsentligt SLK:s utredning och förslag.

Beträffande upphandling är utredningens förslag särskilt positivt beträffande att aspekter avseende efterlevnad av lagstiftningen läggs till regler för ekonomisk förvaltning och att riktlinjer för direktupphandling ska tas fram av SLK, att stadsgemensamma beloppsgränser ska fastställas av ekonomiutskottet samt förslaget gällande ökad omfattning av centralupphandlingar.

Det är likaså positivt att SLK på olika viktiga punkter föreslås ansvara för att utfärda anvisningar.

Även avsnittet om konkurrensutsättning med sin betoning på noggrann analys avseende kostnader och kontinuitetsaspekter finner förvaltningen välmotiverad.

Förvaltningen vill även i detta sammanhang framföra sin tillfredsställelse över senare tids förstärkning av SLK:s resurser på upphandlingsområdet och att det centrala ”greppet” stärkts så att enhetligheten inom staden på detta område har möjlighet att öka väsentligt. Förvaltningarnas arbete kommer att underlättas betydligt genom att flera upphandlingar än tidigare kan komma att göras genom centralupphandlingar i SLK:s regi vilket gagnar affärsmässigheten. Fram tills nu har rått stora skillnader mellan förvaltningarna avseende praxis, lagtolkning och interna regelsystem samt svårigheter att samordna vissa gemensamma upphandlingar där det krävts att någon förvaltning varit villig att ta på sig ett samordningsansvar och ett omfattande administrativt arbete.

Det har också varit så att upphandlingar som borde ha genomförts för hela staden gemensamt har splittrats upp i olika lite slumpvisa konstellationer av bl a stadsdelsnämnder och också löpt under olika tidsperioder med olika avtalsperioder och avtalsvillkor vilket varit förvirrande för marknadsaktörerna.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslöt 2006-05-18 att den tidigare lokala policyn för upphandling, konkurrens och valfrihet utgår.

**Spånga-Tensta stadsdelsnämnd**

**Spånga-Tensta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att som svar på remissen överlämna förvaltningens utlåtande.

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Ann-Katrin Åslund (fp) samt ledamöterna Ole-Jörgen Persson (m) och Patrick Simonson (kd), *bilaga 1*.

**Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 27 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till att policy utarbetas för såväl upphandling som konkurrensutsättning och att detta arbete sker parallellt då områdena till så stor del griper i varandra. Det bör därför även övervägas om det skulle kunna gå att formulera en gemensam policy då bägge handlar om upphandling.

Det är också positivt att vikt läggs vid att upphandlande enheter ska göra analyser av behov, leverantörsmarknad, produkter och långsiktiga effekter av upphandling inför beslut om genomförande. En gedigen analys bör rimligen leda till att färre upphandlingar avbryts och till goda affärsrelationer.

Förvaltningen är också positiv till att varje nämnd åläggs att ha en övergripande strategi för vilka överväganden som skall göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas. Syftet med en sådan strategi är att få kontinuitet i verksamheternas driftsform för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden. Ett långsiktigt agerande ökar tryggheten. Ur stadsdelsnämndernas perspektiv är det dock naturligt att en sådan strategi bör vara gemensam för dessa nämnder.

I policyn för konkurrensutsättning lyfts också demokratiperspektivet fram vilket är bra och skapar tydlighet.

Förvaltningen kan instämma i att det finns fördelar med centralupphandling framförallt på volymsidan. Det är dock viktigt att påpeka att den kritik som fanns mot det gamla centralupphandlingssystemet bl. a. var att det var stelt och inte kunde följa förändringarna i utbud och behov. Ett nytt centralupphandlingssystem får inte utformas så att det hindrar kreativ utveckling och effektivisering av verksamheterna

## **Vantörs stadsdelsnämnd**

**Vantörs stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2006 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2006 till stadsledningskontoret utan eget ställningstagande.

**Vantörs stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen anser att stadsledningskontorets förslag till hantering av de legala respektive policyaspekterna av upphandling och konkurrens är tydliga och välkomna särskilt att det juridiska regelverket för upphandling föreslås införlivas med "Regler för ekonomisk förvaltning". Förvaltningen önskar dock framföra vissa reservationer, vilka redovisas nedan.

Förslaget innebär även att stadsledningskontoret ges i uppdrag att förvalta och att ta fram tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicyn. Upphandlingsrätten är i ständig utveckling. Det är således följdriktigt att policydokumenten avser styrning av stadens upphandlingsverksamhet på en generell nivå och att det överläts till kommunstyrelsen att genom tillämpningsanvisningar precisera och anpassa tillämpningen i staden.

I promemorian redovisas det aktuella rättsliga läget vad gäller möjligheterna att ställa krav vid upphandlingar. Stadsledningskontoret avser att ta fram anvisningar om hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar. Förvaltningen anser det mycket angeläget att detaljeringsgraden i dessa anvisningar blir sådan att enhetlighet i staden uppnås. Förvaltningen ställer sig tveksam till att den upphandlande enheten själv ska besluta om hur sociala krav, och även miljökrav, ska utformas och eventuellt också tillämpas. Här önskar förvaltningen att en stadsgemensam standard tas fram, dels för att den upphandlande enheten har svårt att göra generella bedömningar, dels för att staden som avtalspart blir förutsägbar för leverantörer.

Av promemorian framgår att stadsledningskontoret i ett kommande förslag till komplettering av "Regler för ekonomisk förvaltning" avser att föreslå att riktlinjer för direktupphandling ska tas fram av stadsledningskontoret och stadsgemensamma beloppsgränser ska fastställas av ekonomiutskottet. Upphandlingsutredningen (SOU 2006:28) föreslår att det nu gällande begreppet "långt värde" ska ersättas med en beloppsgräns. Förvaltningen anser att en sådan ändring bör införlivas i stadens riktlinjer och att den ska gälla för samtliga upphandlande enheter, istället för att varje enhet själv ska fastställa beloppsgränser och riktlinjer för direktupphandling.

I förslaget till upphandlingspolicy anges att upphandlingar bör föregås av ett grundläggande och metodiskt förarbete, som bl a ska innehålla en kartläggning av marknaden, totalkostnadstänkande och analys av konsekvenser av olika beslut såsom t ex avtalspaketering. När det gäller konkurrensutsättning anges detta vara särskilt viktigt. Därför anger stadsledningskontoret i sitt förslag till konkurrenspolicy att varje konkurrensutsättning ska föregås av en utredning, vilket nämndes ovan.

Förvaltningen ställer sig ytterst tveksam till att de båda förslagen enligt ovan ska utföras av den enskilda upphandlande enheten. Hittills gjorda erfarenheter är att det för en stadsdelsnämnd är en i princip ogörlig uppgift att bevaka de aktuella avtalsområdena. I slutrapporten av projektet Översyn av stadens administration (ÖSA), vilken nämns i remissunderlaget, anges att en stadsdelsnämnds verksamhet omfattar ca hundra avtalsområden. Att avsätta resurser för att på samtliga områden kunna göra affärsmässigt goda upphandlingar är enligt förvaltningen en orimlighet. Det förslag på bl a förändrat arbetssätt som ÖSA redovisar, där upphandlare samlas i en gemensam funktion och ges ansvar för olika avtalsområden (och därmed inte tjänstgör inom en specifik nämnd), förordar förvaltningen som en lösning på stadsledningskontorets föreliggande förslag. Ett annat alternativ är enligt förvaltningen att stadsledningskontoret ges i uppdrag att bevaka olika avtalsområden för hela staden.

I förslag till konkurrenspolicy föreslås att varje nämnd ska ha en strategi för vilka överväganden som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas. Vidare föreslås att det inför varje verksamhetsupphandling ska upprättas en kommunikationsplan som beskriver hur verksamhetens brukare, anställda och de fackliga organisationerna ska hålla informerade om processens fortskridande. Syftet med dessa förslag ska vara att minimera de negativa aspekterna av konkurrensutsättning och för att motverka

den förändringsrelaterade stressen. Förvaltningen anser att förslaget är otydligt och att de praktiska konsekvenserna av ett sådant förslag inte går att överblicka. Det torde vara av vikt att staden har ett enhetligt förhållningssätt i sin strategi och i sin kommunikation.

Slutligen föreslås i förslaget till upphandlingspolicy att det i varje upphandlande enhet ska finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor. Förvaltningen anser att om fördelar med en sådan person/funktion ska uppnås bör det så långt som möjligt också fastställas en stadsgemensam instruktion för denne.

Förvaltningen föreslår nämnden att i huvudsak tillstyrker stadsledningskontorets förslag "Policys för upphandling och konkurrensutsättning", med ovan angivna reservationer, och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

## **Älvsjö stadsdelsnämnd**

**Älvsjö stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att överlämna ärendet utan ställningstagande.

**Älvsjö stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 3 augusti 2006 har i huvudsak följande lydelse.

### *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 demokratiperspektiv, som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas.

Vidare föreslår stadsledningskontoret att det inför varje verksamhetsupphandling 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.

## **Östermalms stadsdelsnämnd**

**Östermalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 21 september 2006 att överlämna förvaltningens förslag till beslut utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Aila Erkkilä (v) och Ann-Sofi Matthiesen (mp), *bilaga 1*.

**Östermalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 4 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarande inom ett antal avtalsområden. Dessa områden kännetecknas av standardiserade varor och tjänster samt ett likartat behov inom staden. Ett annat skäl till centralupphandling kan enligt stadsledningskontoret vara att upphandlingen är av stor betydelse för den stadsövergripande styrningen. Genom centralupphandling kan volymfördelar tillvaratas och troligtvis minska administrationen i samband med detta. I förslaget läggs också fokus på det arbete och strategiska överväganden som borde föregå en upphandling. Detta innebär ett totalkostnadstänkande där alla kostnadsaspekter under avtalstiden iakttas och en noggrann kartläggning av den aktuella marknaden samt en analys av konsekvenserna av olika beslut (t ex i fråga om avtalspaketering) görs.

De områden som ska bli föremål för centralupphandling ska definieras, så att förvaltningen får kännedom om vilka områden (varor och tjänster) som respektive förvaltning ska ansvara för. Anvisningarna är nödvändiga där det är önskvärt att staden har ett gemensamt agerande oavsett vilken förvaltning eller vilket bolag som ansvarar för upphandlingsprocessen.

### *Stockholms stad konkurrenspolicy*

I förslaget till Stockholms stads konkurrenspolicy anges bl a följande;

- I nämndernas arbete med att leda och styra ingår också att besluta om att upphandling av en verksamhet ska ske. Beslutet föregås av en utredning som utvisar om en upphandling är ett bra alternativ för att utveckla verksamheten i fråga eller för att mins-

ka kostnaderna med bibehållen kvalitet. Inför ett avtals utgång skall en förnyad utredning göras om vad som är bäst ur kvalitets- och kostnadssynpunkt.

- Varje nämnd skall ha en övergripande strategi för vilka övervägande som ska göras vid beslut huruvida en verksamhet skall upphandlas och den skall syfta till att få en kontinuitet i verksamheternas driftsform för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden.

- Vid upphandling ska sådana kvalitetskriterier och/eller krav ställas att upphandlingen bidrar till uppnåendet av kommunfullmäktiges och den egna nämndens mål. Stadens ambition ska vara att ta tillvara verksamhetsupphandlingens potential att utveckla verksamheten. Inför en upphandling skall en kommunikationsplan upprättas för att informera verksamhetens brukare, anställda, fackliga organisationer mm så mycket som lagstiftningen tillåter.

- I beslutsunderlaget inför en upphandling måste finnas en tillförlitlig analys av kostnaderna. Analysen skall omfatta vad driften beräknas kosta i egen regi samt vad externa anbudsgivare kan antas begära i ersättning för driften. Kostnadsanalysen ska omfatta den kvalitetsnivå och de krav som avses ställas i upphandlingen. Resultatet av analysen ska jämföras med kostnaden för den verksamhet som bedrivs före upphandlingen. Detta är en indikation på om nämnden har utrymme i budget för att ställa krav i upphandlingen som avses.

En förutsättning är förekomst av konkurrens på den aktuella marknaden.

#### *Förvaltningens synpunkter*

Konkurrenspolicyen lyfter fram vikten av ett grundligt analysarbete inför ett beslut om konkurrensutsättning så att den politiska ledningen får ett genomarbetat underlag. Detta är ett krav i alla beslutsunderlag som föreläggs nämnden. Förvaltningens erfarenhet av senare tids genomförda upphandlingar är att spannet inom vilket anbud lämnas kan vara stort. Att i förväg avgöra om anbuden ska bli "oväntat höga" är svårt. Beslutas om en policy i vilken konkurrensutsättning är ett sätt att skaffa variationer, kvalitetsutveckling och priser som relateras till tillgång, måste sannolikt upphandlingar genomföras för att få svar på om kraven kan mötas eller inte.

#### *Förvaltningens förslag*

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.



## RESERVATIONER M.M.

### **Fastighets- och saluhallsnämnden**

*Särskilt uttalande* gjordes av Karin Wanngård m.fl. (s), Åke Mezán (v) och Martin Michel (mp) enligt följande

Vi delar fastighets- och saluhallskontorets förslag att remitterade policyförslag angående upphandling och konkurrensutsättning fastställs. Däremot ställer vi oss tveksamma till kontorets skrivning angående risker för kostnadsökningar med för långt drivna sociala krav och miljökrav i byggupphandlingar. Detta brukar vara förbundet med en viss ökning av kostnaderna, men vi anser att vinsterna för samhället på längre sikt mer än väl väger upp denna ökning.

Offentlig upphandling är ett sätt för samhället att skaffa sig varor och tjänster. Syftet är att köpa varor och tjänster så ekonomiskt som möjligt för att undvika att det allmännas pengar missbrukas. Det torde dock knappast vara en önskvärd effekt att kostnaderna sänks genom att personalens arbets- och anställningsförhållanden i entreprenaden är avsevärt sämre än de som erbjuds stadens anställda. Den offentliga sektorn ska i sina upphandlingar sträva efter att garantera konkurrens på lika villkor. Om det inte ställs krav motsvarande kollektivavtal skapar det en osund konkurrens vilket på sikt riskerar att urholka marknaden för seriösa aktörer inom ett antal branscher.

I förslaget till policy för upphandling och konkurrensutsättning återfinns sociala krav vilket är glädjande. Sedan hösten 2005 pågår ett försök inom Stockholms stad med att ställa sociala krav beträffande anställningsvillkor och arbetsmiljö i upphandlingar (enligt beslut i kommunstyrelse 26 oktober 2005). Syftet med dessa krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö är att säkerställa en trygg arbetsmiljö och rimliga arbetsvillkor för personal i företag som arbetar på uppdrag åt staden.

### **Konsumentnämnden**

*Reservation* anfördes av (mp), (s) och (v) mot beslutet med hänvisning till sitt gemensamma förslag enligt följande

som svar på remissen beslutas följande:

under den senaste mandatperioden har staden arbetat målinriktat och intensivt med att ställa miljökrav i upphandlingar. Trots juridiska hinder i lagstiftningen vill vi fortsätta finna vägar som gör det möjligt att även ställa relevanta etiska och sociala krav. Anti-diskrimineringsklausuler, uppförande koder, krav på ILO:s kärnkonventioner och

kollektivavtal anser vi ska vara självklarheter när staden gör upphandlingar och att vi i övrigt bifaller förvaltningens förslag.

*Särskilt uttalande* gjordes av Yvonne Fernell-Ingelström (m) enligt följande

Vi vill lämna ärendet utan eget ställningstagande med hänsyn till att den nya majoriteten har anfört att konkurrensprogrammet och näringslivsprogrammet ska revideras och en ny upphandlingspolicy arbetas fram. Man ska även revidera upphandlingsförfarandet med hänsyn till att se till att även småföretagare kan vara med i olika upphandlingar från staden.

Underlaget i ärendet bygger på att de kommunala bolagen och nämnderna är egna upphandlade enheter. Det kan vara en bra lösning, men på sikt bör man dock fundera på om det inte vore klokare att samla upphandlingskompetensen till en gemensam enhet för staden.

Det är viktigt att de kommunala upphandlingarna sker effektivt och att upphandlingen sker med det tydliga målet att gynna skattebetalarna. I dag saknar upphandlingsstrukturen i stora delar incitament för att uppnå detta. För att råda bot på detta skulle man exempelvis kunna inrätta en upphandlingsenhet med egen budget som upphandlar åt övriga enheter.

- Det bör införas incitamentsstrukturer för att göra upphandlingarna snabba, bra och till störst nytta för skattebetalarna.
- Det bör finnas tydliga begränsningar i offentliga bolags och myndigheters möjlighet att delta i upphandlingar
- Det bör även skapas incitament och regelverk för offentliga verksamheter att släppa in privata aktörer i sina verksamheter.

I ärendet antyds också att exempelvis krav på Rättvisemärkta produkter ska kunna ingå i en offentlig upphandling. Eftersom det inte finns några bevis för att Rättvisemärkta produkter skulle vara överlägsen annan produktion för de producerande länternas välbefinnande så är det självklart mycket olyckligt att ta med den typen av krav. Fokus bör istället ligga på tjänstens kvalitet och pris.

Kraven på miljövänlighet bör också handhas varsamt. I linje med den nya majoritetens krav så är det i detta sammanhang nödvändigt att fastslå, att miljöaspekterna inte får innebära att bara ett fåtal stora entreprenörer eller leverantörer kan delta i stadens upphandlingar, eller att kvalitetskrav eller ekonomisk hänsyn sätts åt sidan.

## **Kulturnämnden**

*Reservation* anfördes av vice ordförande Roger Mogert (s), ledamöterna Eva Louise Erlandsson Slorach (s) och Annaklara Matthiesen (mp) samt tjänstgörande ersättarna Inga Granberg (s) och Malin Romlin (s) enligt det av dem framställda yrkandet.

Offentlig upphandling är ett sätt för samhället att skaffa sig varor och tjänster. Syftet är att köpa varor och tjänster så ekonomiskt som möjligt för att undvika att det allmännas pengar missbrukas. Det torde dock knappast vara en önskvärd effekt att kostnaderna sänks genom att personalens arbets- och anställningsförhållanden i entreprenaden är avsevärt sämre än de som erbjuds stadens anställda. Den offentliga sektorn ska i sina upphandlingar sträva efter att garantera konkurrens på lika villkor. Om det inte ställs krav motsvarande kollektivavtal skapar det en osund konkurrens vilket på sikt riskerar att urholka marknaden för seriösa aktörer inom ett antal branscher.

I förslaget till policy för upphandling och konkurrensutsättning återfinns sociala krav vilket är glädjande. Sedan hösten 2005 pågår ett försök inom Stockholms stad med att ställa sociala krav beträffande anställningsvillkor och arbetsmiljö i upphandlingar (enligt beslut i kommunstyrelse 26 oktober 2005). Syftet med dessa krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö är att säkerställa en trygg arbetsmiljö och rimliga arbetsvillkor för personal i företag som arbetar på uppdrag åt staden.”

### **Marknämnden**

*Reservation* anfördes av ledamoten Åsa Romson (mp) enligt kontorets förslag.

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordföranden Mikael Söderlund (m) samt ledamöterna Berthold Gustavsson (m), Anna Wersäll (m), Ulf Fridebäck (fp), Martina Lind (fp) och Gabriel Marawgeh (kd) enligt följande

Den nya majoriteten i Stockholm har presenterat en plattform för arbetet i staden de närmaste fyra åren. Vi förutsätter att den inriktning som där ges tillkänna kommer att ligga till grund för stadens policy för upphandling och konkurrensutsättning.

### **Bromma stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av ledamöterna Jan Tigerström m.fl. (m), Kristin Swanberg m.fl. (fp) och Desirée Pethrus Engström (kd) som lämnade förslaget utan eget ställningstagande.

### **Enskede-Årsta stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av ledamöterna Lars-Åke Henriksson m.fl. (s), Elin Låby (mp) och tjänstgörande ersättaren Rolf Brattström (v) mot beslutet till förmån för eget enligt följande.

Förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas som yttrande till kommunstyrelsen.

## **Farsta stadsdelsnämnd**

Vice ordföranden Christina Becker m fl (fp) förklarade att de inte tar egen ställning till ärendet.

Ledamoten Birgitta Holm m fl (m) förklarade att de inte tar egen ställning till ärendet.

Tjänstgörande ersättaren Henrik Pajovic (kd) förklarade att han inte tar egen ställning till ärendet.

## **Hägerstens stadsdelsnämnd**

Ledamöterna Kristina Carlestam (s), Ulf Ekberg (s), Henry Holmström (s), Bengt Sundell (-) och Ylva Wahlström (mp) reserverade sig med hänsyn till förvaltningens förslag.

## **Kista stadsdelsnämnd**

Jakob Dencker (mp) reserverade sig mot beslutet till förmån för eget förslag.

Miljöpartiets förslag till beslut:

- att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till remissvar
- att därutöver tillägga:

Det är lovvärt att Stadsledningskontoret undersöker vilka lagliga möjligheter det finns att ställa sociala krav och miljökrav i den offentliga upphandlingen. Staden och de olika nämnderna bör, så långt lagen tillåter, ställa miljökrav och sociala krav i upphandlingen.

På det sättet kan Stockholms offentliga upphandling bli ett kraftfullt redskap för att driva på mot en ekologiskt hållbar och socialt rättvis utveckling.

## **Kungsholmens stadsdelsnämnd**

*Särskilt gemensamt uttalande* gjordes av Lise-Lotte Fylking m.fl. (m), Didar Samaletdin m.fl. (fp) och Birgitta Borg (kd) enligt följande.

Det aktuella förslaget för policy för upphandling och konkurrensutsättning togs fram under tidigare majoritet. Det är rimligt att tro att riktlinjerna framöver kommer att förändras. Stadsdelsnämnden avvaktar därmed sitt ställningstagande.

## **Liljeholmens stadsdelsnämnd**

*Särskilt uttalande* gjordes av Daniel Somos m.fl (m) enligt följande

Vi vill lämna ärendet utan eget ställningstagande med hänsyn till att den nya majoriteten har anfört att konkurrensprogrammet och näringslivsprogrammet ska revideras och en ny upphandlingspolicy arbetas fram. Man ska även revidera upphandlingsförfarandet med hänsyn till att se till att även småföretagare kan vara med i olika upphandlingar från staden.

Nedan redovisas några tankar om hur upphandlingar eventuellt skulle kunna förbättras. De är att ses som uppslag och tankeställare, men den slutliga upphandlingspolicyn kan självfallet utfalla helt annorlunda beroende på vad som är praktiskt möjligt, bra och effektivt.

Det är viktigt att de kommunala upphandlingarna sker effektivt och att upphandlingen sker med det tydliga målet att gynna skattebetalarna. I dag saknar upphandlingsstrukturen i stora delar incitament för att uppnå detta. För att råda bot på detta skulle man exempelvis kunna inrätta en upphandlingsenhet med egen budget som upphandlar åt övriga enheter. Lyckas man slå budget och lyckas man upphandla på ett sätt som både tillfredställer kvalitetskrav och sänker kostnaden för skattebetalarna bör detta kopplas till någon form av prestationsbaserad ersättning.

Det bör införas incitamentsstrukturer för att göra upphandlingarna snabba, bra och till störst nytta för skattebetalarna.

Direktupphandlingar är alltid en känslig fråga. Istället bör man kanske fundera på att utveckla möjligheten med olika typer av LOU, likt möjligheten till enkel upphandling som finns i dag, men att det kanske ska finnas än ännu lägre nivå för det som i dag faller inom ramen för direktupphandling. Det är viktigt att intresserade aktörer får information och kan vara med och buda även på små uppdrag, för att därigenom få erfarenhet och kompetens som oftast avkrävs de vid större upphandlingar. Många av de småföretag som finns i Liljeholmen har ofta inte resurser eller får inte ens möjligheten att buda på många av de tjänster som staden lägger ut på externa aktörer.

Man bör även se över vilka krav som ställs vid upphandlingar. Det är inte ovanligt att kraven är så omfattande att endast ett mycket fåtal aktörer kan komma ifråga för att vara med i upphandlingen. Exempelvis kan det förekomma krav som att man tidigare skulle ha omfattande uppdrag för offentlig verksamhet; ett krav som effektivt skapar en väldigt sluten krets av tillgängliga aktörer och därmed låg konkurrens. Det är viktigt att se över detta för att se till att fler småföretagare kan vara med i olika upphandlingar.

Ett vidare problem gällande upphandlingar är att det ofta förekommer så kallad marknadskontaminering från offentliga aktörer. Med det menas att offentliga aktörer är med budar i upphandlingsprocessen. Det innebär att verksamheter som opererar under helt andra villor än det privata, exempelvis kommunala elbolag, kan slå ut privat verksam-

het eftersom de subventioneras av skattebetalare. Detta leder till en extremt orättvis konkurrens och det är skattebetalarna och företagare som är förlorarna. Det bör finnas tydliga begränsningar i offentliga bolags och myndigheters möjlighet att delta i upphandlingar.

Man bör också fundera på hur mycket som ska upphandlas. Det har i litteraturen kommit att kallas "kan-själv-excess", med vilket menas att offentliga verksamheter väljer att göra saker själva som andra kunde gjort både billigare och bättre. Det handlar om saker som omvärldsbevakning, call-center och datorsupport. Ofta leder detta till att verksamheter blir onödigt dyra och att privata aktörer stängd ute från marknaden. Privata aktörer som ofta är bättre på att effektivisera sin verksamhet och skapa tillväxt och jobb.

Det bör skapas incitament och regelverk för offentliga verksamheter att släppa in privata aktörer i sina verksamheter.

I juni 2006 gick Riksrevisionen ut med en resultatet av en granskning av tillämpningen av LOU inom offentliga bolag. Rubriken löd: "Lagen om offentlig upphandling verkningslös". Det Riksrevisionen pekade på är att det i dagsläget saknas tydlig uppföljning om bolag verkligen gör upphandlingar när de ska göra det och om de sköts korrekt. Man skriver: "Granskningen visar också att det finns liten risk för upptäckt om bolagen bryter mot reglerna. Det utgår heller inga effektiva sanktioner om bolagen skulle fällas i domstol och inte följa domstolens beslut. Leverantörernas möjlighet att överklaga ett statligt bolags upphandlingar i domstol är svår att utnyttja i praktiken bland annat eftersom bolagen inte behöver offentliggöra sina upphandlingar och leverantörerna därmed inte vet när upphandlingar äger rum." Även om detta inte är full applicerat på kommunen är det viktigt att efterlevnaden av LOU kontrolleras och följs upp.

I ärendet antyds också att exempelvis krav på Rättvisemärkta produkter ska kunna ingå i en offentlig upphandling. Eftersom det exempelvis inte finns några bevis på att Rättvisemärkt skulle vara överlägsen annan produktion för de producerande ländernas välbefinnande så är det självklart mycket olyckligt att ta med den typen av krav. Fokus bör istället ligga på tjänstens kvalitet och pris.

Kraven på miljövänlighet bör också handhas varsamt. I linje med den nya majoritetens krav så är det i detta sammanhang nödvändigt att fastslå att miljöaspekterna inte får innebära att bara ett fåtal stora entreprenörer eller leverantörer kan delta i stadens upphandlingar, eller att kvalitetskrav eller ekonomiska hänsyn sätts åt sidan.

Flytten av svenska myndigheter producerar gissningsvis mer växthusgaser än hela Stockholms innerstadstrafik, att i ett sådant läge kräva att en stackars entreprenör med en eller två bilar ska förnya sin bilpark är magstarkt. Ett sådant krav skulle dessutom kräva en cost-benefit analys där man ställer de ökade kostnaderna av sådana krav mot de potentiella vinsterna. Man måste i ett sådant läge tro att det är möjligt för politiker att avgöra om det är bättre att minska växthusgaser och istället exempelvis övergöda åkrar genom odling av sockerrör, än att ha råd att anställa tio ytterligare lärare i skolan.

Eftersom ingen med trovärdighet kan göra den analysen är det säkrast att fokusera på pris och kvalitet.

### **Norrmalms stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av ledamoten Roland Karlsson m.fl. (s) och tjänstgörande ersättaren Yildiz Kafkas (mp), som ansåg att stadsdelsnämnden skulle ha beslutat att besvara remissen med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

### **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av ordföranden Monika Lindh m.fl. (s), vice ordföranden Billy Östh m.fl. (m), ledamoten Maria Hannäs (v), ledamoten Birgitta von Nandelstadh (mp), ledamoten Anna Eklund m.fl. (fp) och tjänstgörande ersättaren Jonathan Lindgren (kd) vilka lämnade förvaltningens förslag utan eget ställningstagande.

### **Spånga-Tensta stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Ann-Katrin Åslund (fp) samt ledamöterna Ole-Jörgen Persson (m) och Patrick Simonson (kd) som meddelade att de lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

### **Östermalms stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av ordföranden Rolf Lindell m fl (s), ledamöterna Aila Erkkilä (v) och Ann-Sofi Matthiesen (mp) mot nämndens beslut till förmån för förvaltningens förslag enligt följande

Stadsdelsnämnden föreslås besluta att godkänna och överlämna detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

## **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 affärsmässigt 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, byggentreprenader 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, 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 snedvrída 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.

## **Regler för ekonomisk förvaltning**

Kommunfullmäktiges beslut den 7-8 december 2006

### **INLEDNING**

Kommunernas ekonomiska förvaltning regleras i 8 kapitlet i kommunallagen. Där stadgas bl.a. att kommunfullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Kommunstyrelsen och övriga nämnder skall även tillämpa lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Olika regler gäller för verksamheter med beställaransvar och utföraransvar.

För stadens bolag och stiftelser gäller även bokföringslagen, för bolagen aktiebolagslagen och årsredovisningslagen och för stiftelser stiftelselagen. Såvida inte dessa lagar stadgar annat gäller vad som nedan stadgas om nämnd även för stadens stiftelser och aktiebolag. Vad som stadgas om förvaltningschef skall även gälla för verkställande direktör (bolagschef/stiftelsechef). Varje bolag har att besluta härom.

Kommunstyrelsen får medge undantag från vad som stadgas nedan om det föreligger särskilda skäl.

### **1 kap BUDGET och UPPFÖLJNING**

#### ***Kommunfullmäktiges budget***

##### **1 §**

Kommunstyrelsen meddelar riktlinjer för nämnders budgetarbete.

Kompletterande anvisningar utfärdas av stadsledningskontoret och koncernledningen för Stockholms Stadshus AB.

##### **2 §**

Nämnd inger i samband med sin verksamhetsberättelse sitt budgetförslag och sina treårsberäkningar till kommunstyrelsen som underlag för kommunstyrelsens förslag till budget och treårsberäkningar. Förslaget omfattar driftbudget och investeringsplan. Investeringsplanen skall vara uppdelad på planerade och beslutade projekt.

Förvaltningschef skall ta fram underlag till förslag för budget och treårsberäkningar i enlighet med kommunstyrelsens riktlinjer och utfärdade anvisningar.

##### **3 §**

Budgeten fastställs av kommunfullmäktige. Den skall upprättas i enlighet med kommunallagens balanskrav. Budgeten omfattar nämnder och bolagsstyrelser.

###### **a) Nämnder**

###### **1 Plan över verksamheten**

- Planen skall omfatta mål, riktlinjer och anslagsvillkor med en översikt för treårsperioden.

###### **2 Driftverksamhet**

- Verksamhet med utföraransvar erhåller resultatbudget med av-



kastningskrav.

- Övrig verksamhet, inklusive sådan med beställaransvar, erhåller ett eller flera anslag. Anslag kan, beroende på ändamål, meddelas brutto eller netto.

3 Investeringar

- Plan och anslag för investeringsverksamheten med beräknade drift- och kapitalkostnadseffekter samt intäktsmöjligheter.

4 Stora projekt

- Projektplan med redovisning av projektets syfte och innehåll samt ekonomiska konsekvenser.

b) Stadens finansiering och ställning

- En plan för finansiering av stadens totala utgifter inklusive försäljningsbeting samt uppgift om stadens budgeterade ställning vid budgetårets slut.

c) Bolagsstyrelser

1 Plan över verksamheten.

- Planen skall omfatta mål och riktlinjer med resultatkrav samt en översikt för treårsperioden.

2 Plan över omsättning och resultat.

3 Investeringar

- Plan för investeringar avseende all anläggningsverksamhet.

### ***Nämndens budget***

#### **4 §**

Nämnd skall med utgångspunkt från kommunfullmäktiges fastställda budget upprätta en genomförandeplan för det kommande årets verksamhet (nämndens budget/verksamhetsplan). I budgeten skall redovisas uppställda mål för verksamheten och hur tilldelade resurser skall användas.

Nämndens budget för nästkommande år skall fastställas av nämnden senast under december. År då val till kommunfullmäktige ägt rum året därpå senast under januari.

Förvaltningschefen skall upprätta förslag till budget.

Stadsledningskontoret och koncernledningen för Stockholms Stadshus AB kan utfärda kompletterande anvisningar och tidsplan för budgeten.

#### **5 §**

Nämnd skall i samband med upprättande av budgeten redovisa förändrad omslutning hos kommunstyrelsen till följd av ökade externa intäkter för statsbidrag till olika projekt samt olika ersättningar. Nämnd skall även redovisa förändrad omslutning till följd av ökad försäljning av överskottskapacitet till andra nämnder.

Omslutningsförändringar av principiell betydelse skall föras upp till kommunfullmäktige för beslut.

Nämnd skall lämna sin budget till stadsledningskontoret för sammanställning.

## ***Budgetansvar***

### **6 §**

Nämnder är ansvariga för att anslag inte överskrids, budgeterade intäkter inflyter, avkastnings- och resultatkrav uppnås, investeringsutgifter och inkomster disponeras för beslutade objekt inom anvisad ram samt att budgeterade försäljningsbeting uppfylls. Nämnder och styrelser ansvarar också för hur verksamheten bedrivs och att kommunfullmäktiges mål uppnås.

## ***Uppföljning***

### **7 §**

Uppföljning skall ge underlag för att styra verksamheterna. Ansvar för uppföljning ligger hos nämnderna.

Förvaltningschefen skall kontinuerligt följa upp verksamheten, upprätta erforderliga underlag till nämnden och redovisa om risk för budgetavvikelse föreligger och därvid föreslå erforderliga åtgärder.

Verksamheter med beställaransvar skall styras genom regelbunden uppföljning och avstämning mot nämndens budget, redovisa prognostiserad behovs- och prestationsutveckling samt kostnads-/utgifts- och intäkts/inkomstutveckling.

Verksamheter med utföraransvar skall styras genom regelbunden uppföljning mot beslutade resultatplaner samt fastställt avkastningskrav.

Nämnd skall besluta om former och tidpunkter för redovisning av erforderliga beslutsunderlag för sin styrning.

Finner nämnd med beställaransvar att anslag kommer att bli otillräckligt, eller att intäkter inte inflyter i budgeterad omfattning, skall nämnden vidta åtgärder för att rymma sådant överskridande eller intäktsunderskott inom nämndens budget respektive beslutade anslag och av kommunfullmäktige angivna mål och anslagsvillkor.

Finner nämnd med beställaransvar att förutsättningarna förändrats i förhållande till underlaget för kommunfullmäktiges budgetbeslut samt att mål och anslagsvillkor till följd av detta behöver ändras skall begäran härom underställas kommunfullmäktige.

För investeringar och stora projekt gäller att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt uppföljningen av medelsförbrukning, tidsplaner, prestationer samt de politiska målen. Visar uppföljningen att ett objekt kan medföra större utgifter, mindre inkomster, högre framtida kostnader eller lägre framtida intäkter än vad som ursprungligen kalkylerades eller att andra förutsättningar ändrats i väsentlig mån, skall detta omgående redovisas för nämnden. Nämnden skall snarast vidta åtgärder för att förhindra fördyringar eller göra omprioritering inom ramen för sin totala investeringsplan. Avvikelse mot investeringsbeslut skall redovisas till kommunstyrelsen i samband med den löpande uppföljningen.

Förvaltningschefen skall tillse att budgetansvaret iakttas vid varje resursanskaffning (anställning, upphandling m.m.).

## 8 §

Nämnd skall lämna de rapporter avseende utfall och prognoser, beslutade och föreslagna åtgärder som stadsledningskontoret eller revisionskontoret begär.

## *Resultatenheter*

## 9 §

Huvudregeln är att nya resultatenheter inrättas, förändras eller avvecklas i samband med nämndens ordinarie verksamhetsplan. Nämnden skall i denna definiera vilka enheter som skall utgöra resultatenheter och hur resultatet skall mätas. Varje nämnd har ansvar för att utforma interna överenskommelser med sina resultatenheter.

För att skapa ett trovärdigt och långsiktigt stabilt system, bör nämnden inte upphäva eller förändra förutsättningarna för resultatenheterna under året. Det är viktigt att göra en helhetsbedömning då en förändring av en resultatenhet kan påverka andra resultatenheter. Enheterna skall verka i enlighet med gjorda överenskommelser.

Nämnden kan endast i undantagsfall upphäva eller förändra förutsättningarna under pågående år. Detta gäller då resultatenheten inte har verkat eller kunnat verka i enlighet med gjorda överenskommelser och detta inte kunnat förutses i samband med upprättandet av verksamhetsplanen. Nämnden kan under vissa speciella förutsättningar, t.ex. om enheten genom upphandling i konkurrens övergår till s.k. intraprenad, korrigera sin verksamhetsplan med avseende på avvikelser. Samråd skall alltid ske med stadsledningskontoret innan beslut tas om ändring.

Resultatenheter skall föra över hela sitt resultat, dock maximalt 5% av enhetens bruttobudget för året som uppkommer till följd av enhetens eget handlande, både över- och underskott till följande år. En förutsättning är att resultatenheten har uppfyllt sina åtaganden. Verksamhet som upphandlas i konkurrens med externa entreprenörer s.k. intraprenader skall överföra 100% av sina resultat för att säkerställa konkurrensneutralitet under den tid som överenskommelsen gäller. Resultatenhet som avvecklats under innevarande år kan inte föra över resultat till nästkommande år. Enhetens utfall kommer därmed att ingå i nämndens samlade resultat för innevarande år.

Om en resultatenhet visar över- eller underskott som skall föras mellan åren för ett budgetår skall nämnden i samband med bokslutet avsätta resultatet till en resultatfond. Uppkomna underskott skall täckas i samband med påföljande års bokslut. Om underskottet inte har kunnat täckas under nästkommande år skall nämnden upplösa resultatenheten i samband med bokslut varvid underskottet förs över till nästkommande år och övergår till nämnden. Ansvar att täcka underskottet åvilar därmed ytterst nämnden. Om en resultatenhet har vidtagit åtgärder för att eliminera ett underskott men inte helt har lyckats med detta under nästkommande år kan resultatenheten få vara kvar efter kommunstyrelsens prövning av åtgärdernas trovärdighet.

Överfört överskott skall användas i verksamheten.

Nämnden skall i samband med sin budget/verksamhetsplan redovisa hur planerade över- eller underskott från föregående år avses behandlas.

*Kommentar:* Med över/underskott avses bättre/sämre resultat än budgeterat.

### ***Slutna redovisningsenheter***

#### **10 §**

Kommunfullmäktige beslutar i samband med budget vilka enheter som skall vara slutna redovisningsenheter. Enhetens verksamhet regleras i budget och i reglemente/instruktion.

Slutna redovisningsenheter arbetar under bolagsliknande former men är inte egna juridiska personer.

För slutna redovisningsenheter gäller särskilda budget- och redovisningsprinciper. Enheten upprättar resultatbudget, investeringsplan med förslag till finansiering samt balansbudget.

Kommunfullmäktige fastställer i budgeten kraven på enhetens resultat i form av avkastning som skall levereras till finansförvaltning eller ägartillskott som skall tillföras enheten från finansförvaltning. Kommunfullmäktige kan i anslutning till behandlingen av nämndens bokslut justera avkastningskrav eller ägartillskott. Övriga resultat balanseras som fritt eget kapital.

Från och med år 2003 skall nya investeringar finansieras via koncernkonto och belastas med stadens internränta. Samtliga anläggningstillgångars finansiering skall likaledes belastas med stadens internränta via koncernkonto.

### ***Taxor, avgifter m.m.***

#### **11 §**

Beslut om taxor, avgifter, prestationsrelaterade ersättningar till privata utförare (s.k. peng), investering, försäljning av mark och anläggningar samt andra ärenden, som anges i lag, fattas av kommunfullmäktige.

*Kommentar:* Kommunfullmäktige kan ge uppdrag åt nämnd att besluta i sitt ställe i den omfattning som följer av kommunallagen.

## **2 kap RÄKENSKAPER**

Stadsledningskontoret utfärdar anvisningar för tillämpningen av reglerna i detta kapitel.

### ***Kommunal redovisningslag***

#### **1 §**

Stadens nämnder skall tillämpa lag (1997:614) om kommunal redovisning och reglerna i detta kapitel.

## *Nämndens löpande bokföring*

### **2 §**

Förvaltningschefen skall se till att fullständiga räkenskaper fortlöpande förs över förvaltningens verksamhet i enlighet med den kommunala redovisningslagen och reglerna för ekonomisk förvaltning samt utfärdade anvisningar. Förvaltningschefen ansvarar vidare för att förvaltningen tillämpar det löne- och redovisningssystem som kommunstyrelsen beslutat om.

Interna köp och försäljningar inom en nämnd får inte öka nämndens omslutning. Förvaltningschefen utfärdar anvisningar för redovisningen inom nämndens resultatenheter.

### **3 §**

Förvaltningschefen skall efter anmodan tillhandahålla stadsledningskontoret och revisionskontoret rapporter och ekonomiska uppgifter.

## *Nämndens bokslut och verksamhetsberättelse*

### **4 §**

Förvaltningschefen skall snarast efter räkenskapsårets utgång se till att räkenskaperna avslutas och upprätta förslag till bokslut. Varje nämnd skall snarast efter årets slut fastställa bokslut för varje redovisningsenhet med en budget som fastställts av kommunfullmäktige och därefter inom tid och sätt som kommunstyrelsen bestämmer insända bokslutsärendet till stadsledningskontoret. Förslag till eventuella dispositioner med anledning av årets resultat skall lämnas till kommunstyrelsen.

Slutna redovisningsenheters resultat skall, med undantag för avkastning och eventuella ägartillskott, balanseras som fritt eget kapital.

Dispositioner som sammanhänger med resultatenheter anmäls i enlighet med detta reglemente 1 kap. 6 b §.

För nämnd med beställaransvar skall budgetavräkning och balansräkning ingå i bokslutet.

För nämnd med utföraransvar skall resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys ingå i bokslutet.

### **5 §**

Varje nämnd skall årligen avge en verksamhetsberättelse med redogörelse för sin verksamhet under närmast föregående räkenskapsår. Till berättelsen skall nämndens bokslut bifogas.

Verksamhetsberättelsen skall innehålla en beskrivning av årets verksamhet utifrån resultaträkningen/budgetavräkningen, måluppfyllelse och nyckeltal för nämndens verksamhet och en jämförelse med föregående räkenskapsår. Vidare skall verksamhetsberättelsen innehålla en redogörelse för mer betydande avvikelser från mål, riktlinjer och anslagsvillkor som angivits i budgeten samt förslag till dispositioner.

Nämnden skall särskilt redovisa pågående och avslutade investeringsprojekt i samband med nämndens verksamhetsberättelse för respektive år. Detta gäller även andra stora projekt.

I verksamhetsberättelsen skall nämnden redovisa hur den fullgjort sådana uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat till den med stöd av 3 kap 10§ första stycket och 3 kap 12§ kommunallagen. Redovisningen skall lämnas i den omfattning som närmare kan anges i nämndernas reglemente och i enlighet med anvisningar från stadsledningskontoret. Verksamhetsberättelsen skall i övrigt innehålla en beskrivning av hur fullmäktiges beslut om nämndens verksamhet efterlevts och hur nämnden bedrivit verksamheten.

Förvaltningschefen skall utforma förslag till verksamhetsberättelse. Kompletterande anvisningar för verksamhetsberättelsen utfärdas av stadsledningskontoret.

Berättelsen skall, enligt fastställd tidsplan, överlämnas till revisorerna för beredning av frågan om ansvarsfrihet för nämnden.

Nämndens verksamhetsberättelse och revisionsberättelse lämnas till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas för nämnden.

#### *Stadens huvudbokslut och årsredovisning*

### **6 §**

Stadens huvudbokslut är en sammanställning av de nämndvisa boksluten. Huvudbokslutet upprättas av stadsledningskontoret och redovisas i stadens årsredovisning.

Årsredovisningen upprättas i enlighet med den kommunala redovisningslagen och med iakttagande av god redovisningssed. Årsredovisningen skall i enlighet med den kommunala redovisningslagen innehålla en sammanställd redovisning som, utöver kommunen, även omfattar övriga juridiska personer där kommunen har ett betydande inflytande.

Årsredovisningen skall överlämnas till revisorerna för beredning av frågan om ansvarsfrihet före kommunfullmäktiges behandling av den.

Årsredovisningen skall överlämnas till kommunfullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser.

#### *Delårsrapport*

### **7 §**

Stadsledningskontoret skall årligen sammanställa en delårsrapport. Delårsrapporten skall omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret. Delårsrapporten skall upprättas i enlighet med god redovisningssed. Underlag för delårsrapporten skall lämnas av nämnderna enligt anvisningar från stadsledningskontoret.

## *Värderings- och kapitalkostnadsprinciper*

### **8 §**

Med en investering avses all anläggningsverksamhet, inklusive om- och tillbyggnad, som medför standardhöjning och reinvestering samt anskaffning av utrustning till ett värde av ett prisbasbelopp eller därutöver med en ekonomisk livslängd på tre år eller mer.

### **9 §**

Varje nämnd ansvarar för att det fortlöpande förs ett register över nämndens anläggningstillgångar.

### **10 §**

Anläggningstillgångar skall årligen belastas med kapitalkostnader. Räntesatsen för interna ränteersättningar fastställs årligen i samband med budget.

## *Försäljning av tillgångar*

### **11 §**

Vid försäljning av anläggningstillgångar i mark och fastigheter redovisas realisationsvinsten alternativt realisationsförlusten under finansförvaltning.

Den nämnd som förvaltar tillgången redovisar en försäljningsinkomst som motsvarar det bokförda värdet på den försålda tillgången. Förvaltningen ersätts av finansförvaltning för verifierade externa försäljningskostnader.

## *Dokumentation av ekonomisystem, kontoplan m.m.*

### **12 §**

Stadsledningskontoret skall upprätta en beskrivning över tillämpade förvaltningsgemensamma delar av ekonomisystemet i enlighet med den kommunala redovisningslagen.

Förvaltningschefen skall upprätta en beskrivning över förvaltningsspecifika delar av ekonomisystemet.

### **3 kap PENNINGHANTERING (tidigare medelsförvaltning)**

Stadsledningskontoret utfärdar anvisningar för tillämpningen av följande regler.

#### ***Uppbörd och inkomstkontroll***

##### **1 §**

Varje nämnd ansvarar inom sitt verksamhetsområde för uppbörd, kontroll och redovisning av stadens pengar.

Förvaltningschefen skall se till att inbetalda pengar omedelbart sätts in på ett bank- eller plusgirokonto som stadsledningskontoret har anvisat.

Vad som stadgats ovan gäller även för pengar som staden får och har hand om för annans räkning.

#### ***Fakturering, krav och inkasso***

##### **2 §**

Varje nämnd ansvarar för sin fakturering och krav- och inkassoverksamhet.

##### **1. Fakturering**

Räkningar skall snarast möjligt skrivas ut och föras upp i kundreskontran.

##### **2. Krav och inkasso**

- a) Om fordran inte har betalats senast på förfallodagen skall krav- och inkassoåtgärder vidtagas.
- b) En fordran anses osäker om kunden inte betalat den då inkassoförfarandet inleds. En osäker fordran skall bokföras som en befarad kundförlust.
- c) En osäker fordran skall skrivas av i bokföringen då alla inkassoåtgärder vidtagits och senast efter ett år. En fordran som uppenbarligen inte kommer att kunna drivas in kan skrivas av direkt utan att först bokföras som osäker. Nämnd eller delegat beslutar om avskrivning av fordran. Avskrivning av fordran skall bokföras som en konstaterad kundförlust.
- d) Indrivning av en fordran får avbrytas om ytterligare indrivningsförsök är utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och inte krävs ur allmän synpunkt.

##### **3. Överlåtande av krav och inkassoverksamhet**

Stadens nämnder skall, om de inte utför uppgiften på egen hand, anlita det inkassoföretag som staden centralupphandlat för kravverksamhet. Ett sådant uppdrag får inte innefatta överlåtelse av fordringar.

Inkassoföretaget utför enbart de nödvändiga krav- och inkassoåtgärderna medan respektive nämnd behåller beslutanderätten i alla ärenden.



## ***Upphandling***

### **3 § utgår, se nytt kapitel 4**

## ***Leasing***

### **4 §**

Nämnd eller bolag får ingå avtal om hyra eller hyrköp (leasing) av utrustning i de fall avtalet innebär en lägre kostnad för staden, sett över utrustningens hela ekonomiska livslängd, än om utrustningen anskaffats genom köp. Hyra/leasing kan vara en ofördelaktig finansieringsform jämfört med andra tillgängliga finansieringsformer. Kostnaderna för hyra/leasing skall därför jämföras med kostnaderna för köp.

Endast om det samlade värdet av framtida betalningsförpliktelser inte kan anses ringa i förhållande till nämndens balansomslutning, eller om dessa betalningsförpliktelser överskrider av ekonomiutskottet fastställd beloppsgräns skall det tillställas ekonomiutskottet.

Alla avtal om hyra eller hyrköp (leasing) i syfte att endast finna en alternativfinansieringsform skall dock alltid tillställas ekonomiutskottet.

Vad som sägs ovan gäller även avtal med annan rubricering, men med verklig innebörd av hyra, hyrköp eller leasing.

Stadsledningskontoret utfärdar tillämpningsanvisningar för att ingå avtal om hyra eller hyrköp (leasing).

## ***Kontroll och attest***

### **5 §**

#### **Omfattning och definition**

Paragrafen gäller för stadens samtliga ekonomiska händelser, inklusive interna transaktioner samt medel som staden ålagts eller åtagit sig att förvalta eller förmedla. Med ekonomiska transaktioner avses bokföringsposter i stadens samtliga bokföringssystem som omfattas av lagen om kommunal redovisning.

Attest innebär att intyga att kontroll utförts utan anmärkning. Kontroll utförs av kontrollansvarig (tidigare attestant).

#### **Syfte**

Syftet med reglerna för kontroll av ekonomiska händelser är att säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta avseende:

#### ***Prestation***

Att varan eller tjänsten har levererats till eller från staden och/eller att transaktionen i övrigt stämmer med avtalade villkor.

#### ***Bokföringsunderlag***

Att verifikationen uppfyller kraven i den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

<i>Betalningsvillkor</i>	Att betalning sker vid rätt tidpunkt.
<i>Bokföringstidpunkt</i>	Att bokföring sker vid rätt tidpunkt och i rätt redovisningsperiod.
<i>Kontering</i>	Att transaktionen är rätt konterad.
<i>Beslut</i>	Att transaktionen överensstämmer med beslut av behörig beslutsfattare.

### **Ansvar**

Kommunstyrelsen ansvarar för utfärdandet av för staden gemensamma anvisningar till denna paragraf. Kommunstyrelsen ansvarar också för övergripande uppföljning av dessa anvisningar.

Stadens nämnder ansvarar för att antagna regler och anvisningar avseende denna paragraf följs. Varje nämnd skall därutöver vid behov utfärda ytterligare anvisningar för sitt verksamhetsområde.

Varje nämnd utser kontrollansvariga (tidigare attestanter) samt ersättare för dessa. Kontrollansvar knyts till person eller befattning och kopplas till kodplan med angivande av eventuella begränsningar. Varje nämnd svarar för att det upprätthålls aktuella förteckningar över utsedda kontrollansvariga (tidigare attestanter).

Förvaltningschefen ansvarar för att vid behov aktualisera beslut om kontrollansvariga (tidigare attestanter). Förvaltningschefen ansvarar inom nämndens verksamhetsområde för att handläggarna är informerade om reglerna och anvisningarnas innebörd.

Kontrollansvarigas (tidigare attestanternas) ansvar är att tillämpa fastställda anvisningar samt när brister upptäcks rapportera dessa till närmast överordnad chef.

### **Kontroller**

Följande kontroll (tidigare attest)- moment finns i staden. Kontrollerna skall i tillämpliga fall utföras.

<i>Prestation</i>	Vara eller tjänst har mottagits eller levererats.
<i>Kvalitet</i>	Mottagen eller levererad tjänst håller avtalad kvalitet.
<i>Pris</i>	Pris överensstämmer med avtal, taxa, bidragsregler eller beställning.
<i>Villkor</i>	Betalningsvillkor mm är uppfyllda.
<i>Beslut</i>	Behöriga beslut finns.

<i>Behörighet</i>	Nödvändiga kontroller (attester) har skett av behöriga personer.
<i>Kontering</i>	Konteringen är korrekt.
<i>Formalia</i>	Verifikationen uppfyller krav enligt lagstiftningen.

### **Kontrollernas utformning**

Kontrollåtgärderna skall utformas så att den interna kontrollen inom respektive nämnd är tillräcklig och att kontrollkostnaden står i rimlig proportion till riskerna. Vid utformningen av kontrollåtgärderna skall följande krav beaktas:

<i>Ansvarsfördelning</i>	Ansvarsfördelningen skall vara tydlig. Ingen person ska ensam hantera en transaktion från början till slut.
<i>Kompetens</i>	Den som har rollen att utföra en kontrollåtgärd skall ha erforderlig kompetens för uppgiften.
<i>Integritet</i>	Den som utför kontroll av en annans persons transaktioner skall ha en självständig ställning gentemot den kontrollerade.
<i>Jäv</i>	Den som utför kontrollen får ej kontrollera in- och utbetalningar till sig själv eller närstående. Detsamma gäller utgifter av personlig karaktär. Detta innefattar också bolag och föreningar där den kontrollansvarige eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen.
<i>Dokumentation</i>	Vidtagna kontrollåtgärder (attester) skall dokumenteras på ändamålsenligt sätt.
<i>Kontrollordning</i>	De olika kontrollmomenten skall utföras i en logisk ordning så att effekten av en tidigare kontrollåtgärd inte förtas av en senare kontrollåtgärd.

### **Genomförda kontroller**

Obligatoriska manuella kontroller som utförts med godkänt resultat ska dokumenteras genom attest. Attest dokumenteras i enlighet med anvisningarna. Maskinellt utförda kontroller ska framgå av systemdokumentation och behandlingshistorik. Om kontrollansvarig (tidigare attestant) ej kan godkänna en ekonomisk transaktion skall den som beslutat om transaktionen underrättas. Kan inte rättelse uppnås skall underrättelse ske enligt fastställd rutin.

## ***Begäran om utbetalning av pengar***

### **6 §**

Varje nämnd skall utse person med befogenhet att på nämndens vägnar beordra utbetalning av pengar. Som regel ger nämnden denna befogenhet till förvaltningschefen.

Förvaltningschefen skall utse ett lämpligt antal ställföreträdare med befogenhet att begära utbetalning av pengar. Rätten att begära utbetalning av pengar skall ges till namngivna personer.

Person med rätt att begära utbetalning av pengar skall innan sådan begäran säkerställa att nödvändiga kontroller har skett av behöriga personer (behörighetskontroll).

## ***Förskottskassa***

### **7 §**

Kommunstyrelsen tillhandahåller på nämndens begäran en förskottskassa på ett belopp som kommunstyrelsen bestämmer.

Det beviljade beloppet räntebeläggs med en räntesats som kommunfullmäktige fastställer i samband med årsbudgeten. Räntesatsen skall spegla marknadsräntan.

Förvaltningschefen skall se till att förskottskassans pengar finns insatta på ett räntebärande konto, som stadsledningskontoret har anvisat, till dess att pengarna behöver användas. Räntan på detta konto tillfaller nämnden. Förvaltningschefen skall utse en person med ansvar för förskottskassan. Förvaltningschefen skall se till att pengar i förskottskassan redovisas, kontrolleras och inventeras enligt gällande regler och anvisningar.

Förvaltningschefen kan fördela förskottskassan på flera underförskottskassor. Vad som ovan sagts gäller även underförskottskassor.

## ***Kontokort***

### **8 §**

Se kommunstyrelsens policy avseende kontokort.

## ***Utbetalning***

### **9 §**

Kommunstyrelsen svarar för alla utbetalningar om kommunstyrelsen inte medgett undantag.

Stadsledningskontoret skall verkställa stadens utbetalningar.

## ***Likviditetshantering***

### **10 §**

Kommunstyrelsen ansvarar för stadens likviditetshantering, upplåning och skuldförvaltning, utlåning samt tecknande av stadens borgen i enlighet med vad som föreskrivits i instruktionen för stadsledningskontoret och i Stockholms stads finansiella policy samt i andra beslut av kommunfullmäktige.

Förvaltningschefen skall på anmodan av stadsledningskontoret upprätta en likviditetsprognos och lämna in den till kontoret.

## **4 kap UPPHANDLING**

Stadsledningskontoret utfärdar anvisningar för tillämpningen av reglerna i detta kapitel.

### ***Övergripande***

#### **1 §**

Stadens nämnder skall tillämpa lag om offentlig upphandling (LOU 1992:1528) samt de lagar som kompletterar eller ersätter denna lag, liksom nedan angivna regler, samt av kommunfullmäktige beslutad konkurrens- respektive upphandlingspolicy samt till ovannämnda dokument tillhörande anvisningar.

#### **2 §**

Följande begrepp används nedan och i övriga inom staden styrande dokument på upphandlingsområdet:

#### **Upphandling**

Som upphandling räknas en transaktion som innebär ömsesidiga ekonomiska förpliktelser för de inblandade parterna. Som ekonomisk förpliktelse räknas motprestation såsom ekonomisk ersättning, arbetsinsats eller upplåtelse av någon annan slags nytthet. Exempel på upphandling är köp av en vara, tjänst, verksamhet eller entreprenad, liksom ingående av samarbetsavtal. Även hyra och leasing av varor faller under begreppet upphandling.

#### **Upphandlande enhet**

Den beslutande församling som ansvarar för att anskaffning sker i enlighet med lag, regler och policy. Utgörs inom staden av nämnd respektive bolag.

#### **Lokal upphandling**

Upphandling som utförs av en upphandlande enhet för att lösa behovet av en viss vara eller tjänst inom nämnden.

### **Gemensam upphandling**

Upphandling som genom samverkan mellan två eller flera nämnder genomförs för att lösa behov inom samtliga deltagande nämnders ansvarsområde. Deltagande i sådan upphandling är frivillig och beslutas av respektive nämnd eller tjänsteman inom nämnden som med stöd av delegation äger fatta sådant beslut.

### **Central upphandling**

Upphandling där samtliga nämnders ansvar för upphandling överförs till en nämnd som i enlighet med beslut i kommunfullmäktige genomför upphandling för hela stadens behov. Deltagande i central upphandling är tvingande för stadens nämnder såvida fullmäktige inte beslutat om undantag för viss nämnd. Stadens bolag deltar efter inbjudan i central upphandling som i gemensam upphandling.

### **Ramavtal**

Ramavtal är en form av avtal som innebär att avtal träffas om villkoren för leverans av ett visst varu- eller tjänstesortiment under en viss period, utan att den exakta volymen eller tidpunkten för leverans fastställs i avtalet. Observera att ramavtal definieras i LOU.

### **Avrop**

Inköp/beställning som görs med grund i ramavtal benämns avrop.

### ***Direktupphandling***

#### **3 §**

Direktupphandling definieras i LOU och får endast användas under de omständigheter som föreskrivs där. Kommunstyrelsen utfärdar och beslutar om de riktlinjer som skall gälla för direktupphandling.

Direktupphandling får normalt inte förekomma på områden där ramavtal finns.

Utöver kommunstyrelsens riktlinjer kan stadsledningskontoret utfärda anvisningar för rutiner kring direktupphandling.

### ***Ramavtal***

#### **4 §**

Ramavtal får användas på områden där beställningar behöver göras löpande och med kort förvarning, eller där beställningsvolymen vid varje tillfälle (avrop) är liten i förhållande till upphandlingskostnaden.

Upphandling av ramavtal skall normalt resultera i avtal med endast en leverantör. Om avtal kan komma att tecknas med flera leverantörer skall meddelande om att så kan ske framgå av förfrågningsunderlaget. Förfrågningsunderlaget skall då också meddela en princip som kommer att användas för avropens fördelning. Tilldelningsbeslutet

skall i sådana fall innehålla information om skälen till att flera leverantörer har antagits.

Ramavtal skall i första hand följas av exklusivitet. Detta innebär att om en nämnd genomfört eller deltagit i ramavtalsupphandling skall nämnden inte teckna andra avtal avseende samma vara eller tjänst att gälla under ramavtalets avtalstid (s k *avtalstrohet* skall gälla). Om ramavtal inte avses innebära exklusivitet skall detta tydligt framgå av såväl avtal som förfrågningsunderlag.

### ***Dokumentation***

#### **5 §**

Information om alla beställningar som görs genom avrop eller upphandling skall dokumenteras. Kraven på dokumentation styrs dels av lag, dels av stadens behov av att kunna analysera och förklara sitt agerande i upphandling särenden.

Grundregeln är att alla beslut om genomförande av upphandling, direktupp- handling eller avrop skall dokumenteras på ett sådant sätt att det framgår vem som fattat beslutet, i vilket syfte samt det ungefärliga värdet av den gjorda beställningen. Utöver detta skall dokumentation upprättas i enlighet med vad reglerna för respektive upphandlingsform kräver.

Stadsledningskontoret skall utfärda anvisningar och råd kring hanteringen av handlingar i upphandlingsärenden.

Vad gäller gallring skall de av stadsarkivet utfärdade gallringsbesluten följas.

### ***Systemstöd för inköp***

#### **6 §**

Stadsledningskontoret har rätt att utfärda anvisningar kring beställningar via elektroniskt inköpsstöd.

## **5 kap DONATIONSMEDEL och VÄRDEHANDLINGAR**

### ***Mottagande av donation***

#### **1 §**

Mottagande av donation skall underställas kommunfullmäktige för prövning då det är fråga om ett stiftelseförordnande. Även gåva skall underställas kommunfullmäktige när gåvans värde överstiger 500 000 kr. I övriga fall beslutar respektive nämnd efter förslag från förvaltningschef.

### ***Placering av fondtillgång***

#### **2 §**

Tillgångar tillhörande stadens anknutna stiftelser, skall placeras i enlighet med av kommunstyrelsen beslutade placeringsföreskrifter.

### ***Förvaltning av fondtillgång***

#### **3 §**

Förvaltas fond eller stiftelse av nämnd, skall denna anlita kommunstyrelsen för handhavande av fondens eller stiftelsens tillgångar i den mån stiftelseförordnandet inte föreskriver annat.

### ***Förvaring av värdehandlingar***

#### **4 §**

Förvaltningschef svarar för att värdehandlingar förtecknas och förvaras tillfredsställande. Förvaltning kan anlita stadsledningskontoret för förvaring av värdehandlingar som nämnd innehar för stadens räkning.

## **6 kap INTERN KONTROLL**

Nämnderna skall enligt kommunallagen 6 kap. 7 § var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av kommunallagen 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

Revisorernas uppgift är enligt kommunallagen 9 kap. 9 § att pröva om bl.a. den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Stadsledningskontoret utfärdar anvisningar för tillämpningen av följande regler i samråd med revisionskontoret.

#### **1 §**

Den interna kontrollen inom en nämnd skall bygga på en helhetssyn på den kommunala verksamheten. Detta betyder att den skall omfatta mål och strategier, styrning och uppföljning samt skydd av tillgångar. Inom dessa områden skall det finnas inbyggda uppföljnings- och kontrollsystem som säkrar en effektiv förvaltning och förebygger allvarliga fel eller förluster.

Nämnd ansvarar för att ett system för intern kontroll upprättas inom respektive verksamhetsområde med övergripande riktlinjer, regler och anvisningar i syfte att säkerställa att



- verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt
- att lagar, avtal och andra för nämnden gällande regler, föreskrifter och beslut följs
- anskaffningen och användningen av resurser är effektiv och ändamålsenlig
- stadens tillgångar skyddas
- redovisningen och uppföljningen av verksamhet och ekonomi är rätt visande, tillförlitlig och ändamålsenlig samt att
- säkerheten i redovisningsrutiner, administrativa rutiner och IT-system är tillfredsställande.

Förvaltningschef skall upprätta förslag till internt kontrollsystem för nämnden och skall tillse att konkreta regler och anvisningar utformas för att upprätthålla en god intern kontroll inom alla verksamhetsområden.

Verksamhetsansvariga chefer på olika nivåer i organisationen skall bidra till utformningen av konkreta regler och anvisningar för en god intern kontroll inom sina verksamhetsområden och skall informera övriga anställda om reglernas och anvisningarnas innebörd.

Samtliga anställda är skyldiga att följa gällande regler och anvisningar för intern kontroll.

## **2 §**

Nämnd skall årligen fastställa en internkontrollplan för att följa upp att det interna kontrollsystemet fungerar tillfredsställande inom nämndens verksamhetsområden. Utifrån en risk- och väsentlighetsanalys skall nämnden välja ut ett antal områden/rutiner som skall granskas särskilt under verksamhetsåret för att verifiera att mål uppnås samt att riktlinjer och fastlagda kontroller verkligen upprätthålles/genomförs.

Förvaltningschef skall tillse att en risk- och väsentlighetsanalys genomförs och dokumenteras och med denna som underlag upprätta förslag till internkontrollplan för nämnden.

## **3 §**

Nämnd skall försäkra sig om att internkontrollplanen genomförs och vid behov vidta åtgärder som säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig.

Förvaltningschef skall regelbundet rapportera till nämnden om hur internkontrollplanen genomförs, hur den interna kontrollen fungerar samt föreslå nämnden erforderliga åtgärder för att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig.

Bristar i den interna kontrollen skall omedelbart rapporteras till närmast överordnad.

Vid misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär skall nämnden utan oskäligt dröjsmål vidta åtgärder. Förvaltningschef skall omgående informera nämnden och revisionskontoret om det hos förvaltningen uppdagas förhållanden som medför misstanke om att sådant brott föreligger. Förvaltningschef skall också tillse att nämnden och revisionskontoret informeras om de åtgärder som vidtas.

---