



Handläggare: Birger Nicander
Telefon: 08-508 200 30

POLICYS FÖR UPPHANDLING OCH KONKURRENSUTSÄTTNING

Svar på remiss från stadsledningskontoret

FÖRSLAG TILL BESLUT

Vantörs stadsdelsnämnd beslutar att i huvudsak tillstyrka ”Policys för upphandling och konkurrensutsättning” och som svar på remissen överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2006 till stadsledningskontoret.

Monika Viklander
Stadsdelsdirektör

Katarina Lincoln
Vikarierande avdelningschef

SAMMANFATTNING

Stadsdelsnämnden har för yttrande tagit del av ”Policys för upphandling och konkurrensutsättning”. Förslaget skiljer sig i grunden från tidigare policys genom att föreslå att policydokumenten separeras från aspekter avseende efterlevnad av lagstiftningen. De senare föreslås läggas till ”Regler för ekonomisk förvaltning” och behandlas i samband med budgetprocessen. Policy för upphandling respektive konkurrensutsättning blir därmed renodlade policydokument med fokus på att staden ska göra goda affärer.

Förvaltningen föreslår att nämnden i huvudsak tillstyrker förslaget, med de reservationer och synpunkter som anges i tjänsteutlåtandet. Dessa rör den upphandlande enhetens möjlighet att göra analyser inför upphandlingar samt önskemål om stadsgemensamma förhållningssätt.

ÄRENDETS BEREDNING

Detta tjänsteutlåtande är utarbetat inom strategi- och planeringsavdelningen. Samverkan i förvaltningsgrupp och skyddskommitté samt förhandling enligt §§ 11 och 19 MBL är kallad till torsdagen den 12 oktober 2006.

BAKGRUND

Den 23 november 2005 gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram två policy, en för upphandling och en för konkurrensutsättning.

Stadsdelsnämnden har nu för yttrande tagit del av förslaget ”Policys för upphandling och konkurrensutsättning”, bilaga 1-3, vilket har utarbetats av utvecklingsavdelningen vid stadsledningskontoret.

ÄRENDET

Inledning

Stadsledningskontoret delar upp sitt uppdrag i fyra delar och redovisar tre av dessa: En promemoria som beskriver avgränsningar och förutsättningar i utarbetandet av förslag till policy och besvarar en del frågor om upphandling ställda i kommunfullmäktige. Till denna har bifogats förslag på upphandlingspolicy respektive konkurrenspolicy. Den fjärde delen, det juridiska regelverket för upphandling, föreslås införlivas med ”Regler för ekonomisk förvaltning” och detta förslag kommer att redovisas i samband med budgetprocessen.

Syftet med att bryta ut de legala aspekterna av upphandling, genom att införliva dessa med ”Regler för ekonomisk förvaltning”, är enligt stadsledningskontoret att skapa förutsättningar för att renodla upphandlingspolicyn till att bli ett policydokument. I detta dokument ska fokus ligga på att staden, i vid bemärkelse, ska göra goda affärer.

I förslaget till upphandlings- samt konkurrenspolicy är utgångspunkten att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande enheter. Det yttersta ansvaret för upphandlingen och därav träffade avtal ligger hos den upphandlande enheten. På varje upphandlande enhet ska det finnas en person eller funktion som fungerar som samordnare i upphandlingsfrågor.

Stadsledningskontoret (dvs kommunstyrelsen) ges i uppdrag att förvalta och ta fram tillämpningsanvisningar till respektive policy.

Upphandlingspolicy

I tidigare upphandlingspolicys har uttryckts en restriktiv hållning till centralupphandling, det vill säga till sådan upphandling som enligt beslut i kommunfullmäktige blir tvingande för stadens nämnder. Syftet har varit att värna det lokala inflytandet.

Stadsledningskontoret anser dock att det finns starka affärsmässiga skäl för att central-upphandling bör vara normalförfarande inom ett antal avtalsområden. Sådana utmärks av standardiserade varor och tjänster samt där det finns ett likartat behov inom staden.

Stadsledningskontoret önskar återkomma, i ett särskilt ärende, med förslag på vilka upphandlingar som ska ske genom central upphandling, då detta bör bli föremål för en fördjupad analys.

I förslaget pekar stadsledningskontoret på att ett flertal studier visar att huvuddelen av möjliga besparingar inom upphandlingsområdet finns att hämta i den process som föregår själva upphandlingen. Detta har bl a konstaterats i slutrapporten av projektet Översyn av stadens administration (2006-04-24). Ett grundläggande och metodiskt förarbete, som bl a omfattar kartläggning av marknaden, totalkostnadstänkande och analys av konsekvenser av olika beslut (t ex avtalspaketering), ställer höga krav. Detta kan, enligt stadsledningskontoret, på kort sikt leda till ett ökat resursbehov och därmed ökade kostnader.

I promemorian redovisas aktuellt rättsligt läge vad gäller möjligheterna att ställa olika krav vid upphandlingar och vilka begränsningar som finns. Uppförandekod för leverantörer, miljökrav och sociala krav är exempel på sådana. Redovisningen i sin helhet framgår av bilaga 1. Bl a konstateras att hittills gjorda erfarenheter visar att den kritiska punkten vid tillämpning av sociala krav och kontraktsvillkor (t ex miljökrav) är själva uppföljningsarbetet. Stadsledningskontoret menar att behovet av stöd i form av både kompetensförstärkning och resurser är påtagligt.

Konkurrenspolicy

Av stadsledningskontorets förslag till konkurrenspolicy framgår att det ska ligga inom respektive nämnds ansvarsområde att avgöra när konkurrensutsättning av verksamhet ska ske.

Stadsledningskontorets uppfattning (som nämndes ovan) är att beslut om upphandling bör föregås av ett betydligt mer grundligt analysarbete än vad som är fallet idag. Behovet av ett seriöst förarbete torde därför, enligt stadsledningskontoret, vara särskilt stort inför beslut rörande konkurrensutsättning. Kontoret föreslår därför att nämndens beslut om konkurrensutsättning ska föregås av en utredning som ska svara på frågan huruvida en upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparing och/eller verksamhetsutveckling. Beslutsunderlaget ska bl a innehålla en tillförlitlig analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad respektive i egen regi utifrån angiven kvalitetsnivå.

Enligt stadsledningskontorets utvärdering är kontinuitet en högt värderad kvalitetsfaktor, både av brukare och av personal. Man konstaterar att både konkurrensutsättning och kommunala omorganisationer medför förändringar eller hot om sådana.

I syfte att minimera de negativa aspekterna av konkurrensutsättning, föreslår stadsledningskontoret att varje nämnd ska ha en övergripande strategi för vilka

överbäganden som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas. Strategin ska syfta till att få en kontinuitet i verksamheternas driftsform, för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden. Även eventuella förslag om avknoppning av verksamhet (när personal önskar ta över och driva en verksamhet i privat regi) föreslår stadsledningskontoret ska prövas mot den antagna strategin för kontinuitet.

Stadsledningskontoret redovisar också punkter som bör ingå i stadens avtal när verksamhet upphandlas i konkurrens, och diskuterar möjligheter och begränsningar rörande dessa. Punkterna rör bl a kvalitet och insyn (offentlighet och sekretess).

FÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Stadsdelsförvaltningen anser att stadsledningskontorets förslag till hantering av de legala respektive policyaspekterna av upphandling och konkurrens är tydliga och välkomnar 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 ”lågt 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.

BILAGOR

1. Promemoria, Policys för upphandling och konkurrensutsättning.
2. Stockholms stads upphandlingspolicy, stadsledningskontorets förslag.
3. Stockholms stads konkurrenspolicy, stadsledningskontorets förslag