



Avdelning: Stab/Administration
Handläggare: John Areschoug
Telefon: 0850828994
Fax: 0850828808
E:post: john.areschoug@miljo.stockholm.se

MHN 2006-10-31 p 5

Förslag till policyer för upphandling och konkurrens- utsättning

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Tillstyrka remissen Policys för upphandling och konkurrensutsättning.

Carl-Lennart Åstedt

Henrik Sandberg

Sammanfattning

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till förslagen till policyer för upphandling och konkurrensutsättning. Vad gäller upphandlingspolicyen är det en fördel att renodla policydelen från det juridiska regelverket för att kunna lyfta fram affärsmässigheten. Viktiga delar i förslaget till upphandlingspolicy är betoningen av ökade insatser i den inledande planerings- och analysfasen, det centrala stödet i upphandlingen och inte minst att upphandlingen lyfts fram som ett viktigt verktyg inom den ekonomiska pelaren för att nå det övergripande målet hållbar utveckling. Här kan det alltså finnas orsak att ta upp alla tre dimensionerna i begreppet hållbarhet, dvs. också dimensionen ekonomisk hållbarhet. I policyen bör också resultaten från projektet Miljöanpassad upphandling tas med.

Också vad gäller förslaget till konkurrenspolicy instämmer Miljöförvaltningen i stadsledningskontorets förslag. Den grundläggande vägledningen är medborgarperspektivet och uppfyllelsen av kommunfullmäktiges och nämndens mål. För Miljö- och hälsoskyddsnämnden som är en speciallagsreglerad nämnd, måste även lagstiftningens krav beaktas vilket medför att konkurrensutsättning som utvecklingsmetod, endast omfattar en begränsad del av förvaltningens verksamhet. För Miljö- och hälsoskyddsnämnden erbjuder därför 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. För andra delar av nämndens verksamhet är dock konkurrensutsättning en möjlighet som kan beaktas i den strategiska planeringen.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2003 att effekterna av den föregående majoritetens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet skulle utvärderas av två oberoende institut. En utvärdering godkändes av kommunstyrelsen i november 2005 och stadsledningskontoret gavs därefter i uppdrag av kommunstyrelsen att ta fram två policyer; en för upphandling och en för konkurrensutsättning. Dessa har nu remitterats till stadens förvaltningar och bolag. Utöver de ursprungliga frågeställningarna har i stadsledningskontorets promemoria och förslag till policy för upphandling också tagits upp frågor om uppförandekod för leverantörer samt miljökrav och sociala krav.

Förvaltningens synpunkter

Remissen utgörs av en promemoria där frågeställningar vad gäller upphandling och konkurrensutsättning kartläggs och analyseras. Promemorian åtföljs av ett förslag till upphandlingspolicy för Stockholms stad liksom ett förslag till konkurrenspolicy.

Upphandlingspolicy

Remissen

Inledningsvis konstateras i stadsledningskontorets promemoria att vid upphandlingar har frågor om kostnadseffektivitet och goda affärer kommit i skymundan medan fokus allt mer har kommit att ligga på det juridiska eftersom offentlig upphandling i mångt och mycket är en juridiskt komplicerad process. För att bryta detta mönster föreslås att policydokumentet renodlas till att bli en policy med inriktning på att göra goda affärer, dvs. att upphandlingen ska präglas av affärsmässighet och kostnadseffektivt användande av skattemedlen samt att staden genom sina upphandlingar ska bidra till att leva upp till Kommunfullmäktiges mål.

I förslaget till policy framgår att inom ett antal områden ska centralupphandling vara normalförfarandet. Här nämns i promemorian områden där det finns starka affärsmässiga skäl som vanligtvis utmärks av standardiserade varor och tjänster samt ett likartat behov inom staden.

I promemorian konstateras att huvuddelen av de möjliga besparingarna inom upphandlingsverksamheten finns att hämta inom den process som föregår den faktiska upphandlingen, dvs. planerings- och analysfasen. I upphandlingspolicyn läggs därför fokus på detta arbete inkl. de strategiska överväganden som bör föregå en upphandling. Mer konkret handlar det här bl.a. om ett totalkostnadstänkande där alla kostnadsaspekter tas i beaktande, kartläggning av den aktuella marknaden samt en analys av konsekvenserna av olika beslut, t.ex. vad gäller avtalspaketering. Det här ser stadsledningskontoret på kort sikt kan leda till ökade resursbehov eftersom ett mer omfattande förarbete ställer högre krav på de tjänstemän som ansvarar för upphandlingen liksom på organisationen i sin helhet. I förslaget till

upphandlingspolicy har detta omsatts i ett antal punkter, bl.a. genom en inriktning att göra totalkostnadsberäkningar vilket gynnar miljöhänsynen i upphandlingen och en checklista för analys av behov, leverantörsmarknad och produkter.

En stor del av promemorian ägnas en analys och kartläggning av upphandlingen som ett verktyg för att uppnå ett ekologiskt och socialt hållbart samhälle. Staden har i flera år arbetet med att ställa miljökrav i upphandlingar och rättsläget har här klarnat allt mer även om det fortfarande finns oklarheter. I promemorian används möjligheterna att ställa miljökrav som en möjlighet att skapa överblick över möjligheterna att ställa sociala krav. Stadsledningskontoret avser att ta fram anvisningar om hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar. Promemorians kartläggning och analys utmynnar i förslaget till upphandlingspolicy, i krav på hur staden i sina upphandlingar, där så är relevant, ska beakta utvecklingen mot ett ekologiskt och socialt hållbart samhälle.

Miljöförvaltningens synpunkter:

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 arbetsinsatsen. 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

Remissen

Av förslaget till konkurrenspolicy framgår bl.a. nedanstående viktiga delar.

Den grundläggande policyn är att medborgarperspektivet alltid ska råda vid frågor om konkurrensutsättning, dvs. att ge medborgarna bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad.

Det är respektive nämnds uppgift att avgöra när en verksamhet ska konkurrensutsättas och om så sker ska konkurrensutsättningen föregås av en utredning som utvisar om en upphandling är ett bra alternativ för att utveckla verksamheten eller för att minska kostnaderna.

Vidare framgår att varje nämnd ska ha en övergripande strategi för vilka överväganden som ska göras vid beslut om en verksamhet ska upphandlas. Strategin ska syfta till att få en kontinuitet i verksamheternas driftform för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden.

I förslaget till konkurrenspolicy ställs krav på att det finns en tillförlitlig analys av kostnaderna för att driva verksamheten i fråga i egen regi och vid upphandling av verksamheten.

Inför en upphandling ska en kommunikationsplan upprättas för att på ett bra sätt kunna informera både inåt i organisationen och utåt mot övriga intressenter. Kontinuerlig information är ett sätt att motverka den förändringsrelaterade stressen.

Miljöförvaltningens synpunkter:

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 speciallags-reglerad 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.

Slut

Bilagor:

Bilaga 1. Promemoria. Policy för upphandling och konkurrensutsättning.

Bilaga 2. Stockholms stads upphandlingspolicy.

Bilaga 3. Stockholms stads konkurrenspolicy.