

Handläggare
Peter Kvarnhem, 08-508 29 390

Till
Kommunstyrelsen

Remiss av Uppdatering av programmet för upphandling och inköp

Svar på remiss från kommunstyrelsen KS 2019/799

Sammanfattning

Förslag på uppdatering av Stockholms stads program för upphandling och inköp har tagits fram. Utgångspunkten har varit att synliggöra och förstärka inköpsarbetets strategiska betydelse för utveckling av stadens verksamheter med betoning på vikten av kostnadseffektivitet, innovation, utveckling av beställarkompetensen samt aktiv uppföljning av stadens inköp.

Sammantaget anser koncernledningen att nu påtalade förändringar är väl motiverade och ger en välgrundad bild av hur stadens upphandlingsarbete ska bedrivas.

Ärendet

I samband med budget 2019 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att uppdatera Stockholms stads program för upphandling och inköp, med fokus på strategier för ökad valfrihet, mångfald och hållbarhet. Utgångspunkten vid utarbetandet av förslaget till program för inköp har varit att synliggöra och förstärka inköpsarbetets strategiska betydelse för utveckling av stadens verksamheter. Betoning har bland annat lagts på vikten av kostnadseffektivitet, innovation, utveckling av beställarkompetensen samt en aktiv uppföljning av stadens inköp.

Förslaget till program har utgått från kommunfullmäktiges inriktningsmål för mandatperioden samt mål och uppdrag för olika verksamheter. Innehåll och disposition bygger i flera delar på det nuvarande programmet för upphandling och inköp.

Tre mål för stadens inköpsverksamhet formuleras i programmet:

- Rätt kvalitet utifrån verksamhetens behov
- Staden är en attraktiv avtalspart
- Kostnadseffektivitet

I samband med att stadens gemensamma inköpsprocess tagits fram, har betoningen legat på att det är hela inköpsprocessen, från behov till betalning, som är avgörande för ett effektivt inköpsarbete. Målet är en sammanhållen digital inköpsprocess. För att tydligare

ange vikten av att beakta hela inköpsprocessen, med betoning på förarbete och en aktiv avtalsförvaltning, föreslår stadsledningskontoret att benämningen på programmet blir ”Stockholms stads program för inköp”.

Stadsledningskontoret föreslår att programmet innehåller krav på att förvaltningar och bolag ska bidra med resurser till det gemensamma kategoribaserade arbetssättet under programmets giltighetstid. Syftet är att detta arbete på lång sikt ska resultera i ett effektivt inköpsarbete, med en stor potential för samverkan över hela kommunkoncernen.

Förslaget till program för inköp ska fungera som inriktning och målbild för kommunkoncernens inköpsarbete under den aktuella perioden, 2020-2023. Frågor om hur de övergripande målen ska genomföras i praktiken behandlas i de tillämpningsanvisningar som kompletterar programmet. Där beskrivs närmare specifika strategier och genomförandefrågor ur olika perspektiv.

Utöver förslaget till program för inköp, föreslås att klausulen för meddelarfrihet och meddelarskydd uppdateras. Uppdateringen omfattar ett förtydligande av när klausulen ska tillämpas. Klausulen är i övrigt oförändrad vad gäller lydelsen och de krav som ställs på leverantören.

Kommunstyrelsen har remitterat *Uppdatering av programmet för upphandling och inköp* till bl. a. Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem, Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Micasa Fastigheter i Stockholm AB, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, S:t Erik Markutveckling AB, Stockholms Stads Parkerings AB, Stockholms Hamn AB, Stockholm Vatten och Avfall AB, AB Stokab, Stockholms Stadsteater AB, Stockholm Business Region AB, S:t Erik Försäkrings AB, och S:t Erik Livförsäkring AB. S:t Erik Markutveckling, Stockholm Parkering, Stockholms Hamn, S:t Erik Försäkrings och S:t Erik Livförsäkring har inget att invända mot förslaget och avstår från att svara. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna.

Underremiss

SGA Fastigheters (SGAF) remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 1):

SGAF välkomnar att staden vill ha högt ställda ambitioner kring inköpsprocessen, och samtidigt successivt arbetar för en tydligare struktur för att få grepp om hela kommunkoncernens inköpsarbete. Det är dock viktigt att även fortsättningsvis kunna balansera mängden krav på leverantörer med leverantörernas vilja att lämna anbud. Med för många krav finns alltid en risk att leverantörer avstår att lämna anbud, vilket leder till en sämre konkurrensutsättning och därmed affärsmissighet.

Det vore önskvärt om staden kunde arbeta för att gruppera kraven i olika nivåer. Till exempel basala krav i nivå 1, högre krav inom några områden i nivå 2 samt högst ställda krav i nivå 3 – och att dessa nivåer balanseras för vad de avser utifrån ekonomiska, såväl som miljömässiga och sociala aspekter. Det borde vara till gagn för alla berörda parter.

Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 2):

Genom kategoristyrda gemensamma upphandlingar, inom överenskomna upphandlingsområden (kategorier) och på lämplig nivå, ser bolaget förutsättningar till en effektivisering av inköpsarbetet i staden. Stokab är positivt till att delta i det kategoristyrda arbetssättet som programmet föreslår, i den utsträckning och inom de kategorier som är relevanta för Stokabs verksamhet. Med anledning av detta föreslår Stokab att riktlinjerna avseende bolags och nämnders ansvar bör utformas på ett sådant sätt som möjliggör för nämnder och bolag att, utifrån sitt uppdrag samt verksamhetens art och förutsättningar, göra undantag från dessa riktlinjer.

För Stokabs del handlar det exempelvis om att delar av bolagets verksamhet är av sådan beskaffenhet att deltagandet i gemensamma upphandlingsprocesser och system skulle kunna riskera att röja sekretess bl.a. hänförlig till rikets säkerhet. Likande förhållanden föreligger även för andra verksamheter inom kommunkoncernen.

Stokab anser vidare att det är viktigt att gällande antidiskrimineringslagstiftning efterlevs och Stokab välkomnar därför den skärpning som det reviderade förslaget innebär genom att göra efterlevnaden av den aktuella lagstiftningen till en avtalsfråga. Stokab ser avslutningsvis positivt på den föreslagna uppdateringen av program för inköp.

Stockholm Business Regions remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 3):

Förslaget till det uppdaterade programmet för inköp bygger i flera delar på det nuvarande programmet för upphandling och inköp gällande både innehåll och disposition och är i huvudsak uppdaterat respektive förstärkt inom olika områden. SBR ser positivt på förslaget till uppdatering av programmet för upphandling och inköp och har inget övrigt att anföra.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 4):

Svenska Bostäder avser att medverka med kompetens och resurser för att utveckla aktuellt program för inköp, inom Stockholms stad. Dock måste alltid den lokala inköpsenheten säkerställa och ge prioritet till aktiviteter inom sin egen verksamhet, i första hand. Svenska Bostäder tillstyrker förslag gällande – Stockholms stads program för inköp 2020 -2023, med ovan förtydligande avseende prioritetsordning.

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 5):

Stockholmshem ser positivt på det utvecklingsarbete som sker i Stockholms stad gällande inköp och upphandling. Bolaget har resurser och kompetens internt och avser bidra i kategoristyrningen i staden. Emellertid måste det interna inköpsarbetet säkerställas för verksamhetens ändamål, varför den interna inköpsenheten ges prioritet.

Micasa Fastigheters remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 6):

Micasa Fastigheter är positiv till förslaget. Det är bra med en gemensam målbild och inriktning för kommunkoncernens inköpsarbete. Tydlighet och struktur för planering, genomförande och uppföljning av inköp och upphandling ger förutsättningar för ett framgångsrikt inköpsarbete. Det är bra att programmet lyfter fokus på samverkan mellan förvaltningar och bolag. Stadsledningskontoret får återkomma i hur nätverk, arbetsgrupper eller liknande ska formas för att arbetet med det gemensamma föreslagna kategoriarbetet ska kunna ge ett effektivt inköpsarbete. Bolaget ser också positivt på att

stadsledningskontoret utfärdar tillämpningsanvisningar till programmet som kan ge vägledning i inköpsarbetet.

SISABs remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 7):

SISAB upphandlar varje år entreprenader, tjänster och varor för över två miljarder kronor. Prioritering av inköpsarbetet behöver utgå från att inköpsarbetet ska stödja bolagens och förvaltningarnas förmåga att utföra sina uppdrag. I organisering av kategoristyrningsarbetet är det viktigt att respektive verksamhets inköps-/upphandlingsfunktion inkluderas i vilka medarbetare och funktioner som är tänkta att delta i arbetet inom kategoriteam och -råd, även om inte den lokala inköpsfunktionen har en operativ roll i arbetet, vilket i programmet speglas av rollen inköpsansvarig. Verksamheten behöver beredas möjlighet att allokera resurser för sina reguljära uppdrag såväl som för kategoriarbetet, vilket förutsätter en kommunikationsväg via den lokala inköpsfunktionen.

Skrivningen i bilaga 1 till programmet "Hänsyn ska tas till små leverantörers och idéburna sektorns specifika förutsättningar för att skapa en mångfald av aktörer", förutsätts naturligtvis stämma överens med det utrymme som ges inom LOU och Upphandlingsdirektiven för sådana verksamheter.

Bolaget tillstyrker programmets nya inriktning i att omfatta inköpsprocessen i sin helhet, med den ansvarsfördelning och prioriteringsområden som tydliggörs i detsamma.

Bostadsförmedlingens remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 8):

Sammanfattningsvis gör bolaget bedömningen att de uppdateringar och förändringar i förhållande till nu gällande program för upphandling och inköp som stadsledningskontoret föreslår är genomtänkta och motiverade och tillsammans kommer att bidra till programmets mål för stadens inköpsverksamhet uppfylls. Det kategoribaserade arbetssättet innebär att verksamhet och inköpsfunktion, inom ramen för så kallade kategoriteam, tillsammans arbetar fram strategier och förbättringsförslag för ett antal olika inköpskategorier. Det kategoribaserade arbetssättet innebär en ökad samverkan inom staden och skapar förutsättningar för att kompetens tillvaratas och kommer hela kommunkoncernen till gagn.

Stockholm Vatten och Avfalls remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 9):

Sammanfattningsvis är SVOA mycket positivt inställda till det nya programmet för inköp och avser att detta på ett tydligt sätt visar i vilken riktning som stadens inköpsarbete ska utvecklas.

SVOA:s verksamhet har ett starkt teknik- och entreprenadfokus. Inom detta marknadssegment är det i många fall svårt att få in anbud och stadens verksamheter konkurrerar internt och externt om samma resurser. Det nya programmet för inköp lyfter fram vikten av kontinuerlig intern och extern samverkan samt vikten av att skapa mångfald bland leverantörer. Vidare lyfts vikten av att staden anses vara en attraktiv avtalspart fram. SVOA delar denna syn och vill ytterligare understryka värdet av en tät dialog och samverkan mellan stadens olika verksamheter för att motverka intern konkurrens.

Det är även positivt att programmet lyfter vikten av att använda upphandling som ett verktyg för att nå hållbarhetsmålen. SVOA anser dock att målen för stadens inköpsarbete bör kompletteras med ett mål om att inköp ska ”Medverka till att uppfylla hållbarhetsmålen”. Det är av yttersta vikt att stadens styrdokument hålls samman och pekar mot samma mål. Det är därför positivt att programmet för inköp pekar på miljöprogrammet. Bolagets bedömning är dock att det behövs ett liknande styrdokument för social hållbarhet som på ett tydligt sätt pekar ut målen avseende det området samt hur upphandling ska användas för att uppnå dessa.

För att leverantörsmarknaden på ett effektivt sätt ska kunna efterleva de hållbarhetskrav staden ställer är det enligt SVOA:s bedömning viktigt att kraven inte är för mångfacetterade. Det optimala för en leverantör är att flertalet kunder ställer samma krav, för att leverantören ska kunna fokusera på att uppfylla dessa. SVOA saknar en tydlig skrivning i programmet om vikten av att staden går mot en enhetlig och gemensam kravställning och uppföljning inom hållbarhetsområdet samt att denna utvecklas tillsammans med branschorganisationer och föreningar. SVOA vill vidare understryka vikten av att programmet kompletteras med tillämpningsanvisningar som ytterligare detaljerar styrningen avseende gemensamma hållbarhetskrav.

Stockholms Stadsteater AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 10):

Kulturhuset Stadsteatern tillstyrker remissförslaget och är överlag positiv inställd till remissens förslag. Kulturhuset Stadsteatern ställer sig bakom föreslagen process- och kategoristyrning för inköp – där upphandling ingår som en del. Dock befaras en del bekymmer i detta då ”upphandling” idag är så etablerat som begrepp, egen disciplin och som särskild process. Det finns risk för otydlighet. Därtill kan en organisationsförändring och resursförändring behövas utifrån ett ändrat kompetensbehov för sammanhållen process - vilket medför ökade kostnader. Kulturhuset Stadsteatern har begränsade resurser och ser svårigheter idag att inrätta en särskild inköpsfunktion som ska svara för både inköp och upphandling. Inköp- och upphandling hanteras idag av flera resurser framförallt i linjeverksamheten. Inköp hanteras i linjeorganisationen med stöd av ekonomisk handläggning. Upphandling involverar tvärfunktioner i organisationen och bolagsjuristen.

Det framstår som rimligt att betona antidiskriminering och arbetsmiljö i affärsrelationer och avtalsvillkor. Fokus om aktiv avtalsuppföljning känns relevant och viktigt. Likaså krav om systematiskt arbete avseende antikorrupcion – och seriösa leverantörer samt rättvis handel. Detta välkomnas. Det uppmanas att samverkan sker på området antikorrupcion och att gemensamt stöd tas fram på området. Lämpligt vore att även juristfunktioner i nämnder och bolag involveras.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 11):

Familjebostäder ser positivt på programmet som stödjer bolagets redan etablerade arbetssätt med inköp och upphandling. Familjebostäder ser en utmaning för staden att i programmet ge uttryck för stadens syn på strukturering och genomförande av framtida centralt beslutade upphandlingar.

Upphandlingar inom vissa regioner och kommuner har i några nyligen uppmärksammade fall varit så omfattande att uppställda mål inte uppnåtts. Det måste övervägas vilka upphandlingar som – utifrån verksamheternas och stockholmarnas bästa - lämpar sig för en central upphandling och vilka som bör brytas ner i mindre volymer

och/eller fördelas över tid. En samordnad upphandling kan ske utifrån geografin, verksamhetsgemensamma parametrar eller utifrån andra kriterier och samband. En stadsdelsförvaltning har ofta helt andra behov än t ex ett fastighetsförvaltande och byggande företag. Detta måste framtida centrala upphandlingar beakta och hantera. Genomförandefasen, d v s formerna och förutsättningarna för hur en ny leverantör tar sig an det upphandlade uppdraget, behöver framöver uppvärderas och ingå i den övergripande strategin.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen anser att programmet ger en tydlig och välgrundad bild av hur stadens upphandling- och inköpsarbete ska bedrivas. Programmet innehåller en konkret koppling till kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål, vilket gör att programmet på ett tydligt sätt blir en del av stadens styrning. Det är i sammanhanget viktigt att betona samtliga nämnders och bolags ansvar att målen i programmet uppnås.

Då programmet av förklarliga skäl inom vissa delar är relativt övergripande, vill koncernledningen påtala vikten av att de tillämpningsanvisningar som kommunstyrelsen ska ta fram är konkreta och ger nämnder och bolag tillräckligt med stöd för att programmet ska kunna efterlevas på det sätt som avses. Detta har också påtalats i dotterbolagens remissvar. Det är också viktigt att nämnder och bolag tar eget ansvar att vid behov förtydliga programmet och målen ytterligare enligt lokala förutsättningar.

Eftersom verksamheten och förutsättningarna för olika bolag och nämnder ser olika ut är det viktigt att komma ihåg att programmet och dess inriktning måste stödja samtliga verksamheter. Detta innebär också att roller och organisation för respektive verksamhet inte kan detaljeras för mycket i programmet. Koncernledningen anser att programmet är framtaget i linje med detta resonemang och att programmet innehåller en väl balanserad avgränsning för organisation och ansvar.

Krister Schultz
Vice VD

Bilagor

1. Remissvar SGA Fastigheter
2. Remissvar Stokab
3. Remissvar Stockholm Business Region
4. Remissvar Svenska Bostäder
5. Remissvar Stockholmshem
6. Remissvar Micasa Fastigheter
7. Remissvar SISAB
8. Remissvar Bostadsförmedlingen
9. Remissvar Stockholm Vatten och Avfall
10. Remissvar Stockholms Stadsteater
11. Remissvar Familjebostäder

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Krister Schultz, vVD	2019-12-04