



Handläggare: Gudrun Staf-Torstensson  
Tfn: 08/508 08 021

Till  
Kungsholmens stadsdelsnämnd

## Policy för upphandling och konkurrensutsättning

Remiss

### Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden godkänner och överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Stadsdelsnämnden beslutar om omedelbar justering

Göran Månsson  
stadsdelsdirektör

Kerstin Ohlsson  
verksamhetschef

### Sammanfattning

Stadsdelsnämnden har fått uppdrag att yttra sig över stadsledningskontorets förslag till policy för upphandling och konkurrensutsättning. Kungsholmens stadsdelsnämnd är kanske den av stadens stadsdelsnämnder som har störst erfarenhet av upphandling och konkurrensutsättning, eftersom nämndens budgetmässigt största verksamhet, äldreomsorgen, till cirka 80 procent upphandlas i konkurrens sedan många år tillbaka. Förvaltningen har i huvudsak inget att erinra mot förslagen i remissen.

### Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har beretts inom äldreomsorgens stab i samråd med övriga berörda avdelningar inom förvaltningen.

### Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Förslag till policy för upphandling och konkurrensutsättning till stadsdelsnämnden för yttrande. I samband med att kommunstyrelsen 2005 godkände en redovisning av utvärderingen av effekterna av tidigare policy för upphandling, konkurrens och valfrihet fick stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram två dokument, en policy för upphandling och en för konkurrens. Förslaget har utarbetats av stadsledningskontoret (SLK).



DNR 105-444-06

SID 2 (6)

Förslaget har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder och centrala nämnder. Remisstiden går ut den 23 oktober 2006. Stadsdelsnämnden har fått uppskov så det kan behandlas på oktobersammanträdet.

## **Förslaget i korthet**

### *Inledning*

Inledningsvis konstateras att offentlig upphandling är en juridiskt komplicerad process och att rädslan för överklaganden och skadestånd medfört att fokuseringen allt mer har kommit att ligga på juridiska frågor, medan spörsmål som rör *kostnadseffektivitet och goda affärer* kommit att hamna i skymundan. Mot denna bakgrund föreslås att aspekter som rör efterlevnad av lagstiftningen läggs till i Regler för ekonomisk förvaltning och behandlas i samband med budgetprocessen. Vidare föreslås att *riktlinjer för direktupphandling* ska tas fram och att *stadsgemensamma beloppsgränser* ska fastställas av kommunstyrelsens ekonomiutskott. Genom denna hantering anser man att det skapas förutsättningar för att renodla upphandlingspolicyn till att bli ett policydokument med fokus på att staden ska göra goda affärer i vid bemärkelse.

De båda policyförslagen tar sin utgångspunkt i att *stadens nämnder och bolag även i fortsättningen utgör egna upphandlande enheter*.

### *Upphandlingspolicy*

I tidigare upphandlingspolicy har det uttryckts en mer skeptisk hållning gentemot *centralupphandling*. I detta förslag anges dock att det kan finnas affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarande inom ett antal avtalsområden. Dessa utmärks av att varor och tjänster är standardiserade och att det finns ett likartat behov inom staden. Ett skäl kan även vara att upphandlingen har stor betydelse för den övergripande styrningen. SLK menar att det lokala inflytandet i dessa fall bör säkras genom kontinuerlig information och referensgrupper. SLK föreslår även att enskilda nämnder, vid särskilda skäl och efter beslut av kommunfullmäktige (KF), ska kunna stå utanför en centralupphandling.

I syfte att underlätta processen föreslås att kommunstyrelsen (KS) ska ha rätt att besluta om förnyade upphandlingar inom de områden som KF beslutat ska vara föremål för centralupphandling.

I förslaget konstateras att huvuddelen av möjliga besparingar finns att hämta i samband med den process som föregår upphandlingen. Fokus i förslaget läggs därför på det arbete och de *strategiska överväganden* som borde föregå en upphandling. Exempel på sådana överväganden är totalkostnadstänkande, noggrann kartläggning av den aktuella marknaden samt en analys av konsekvenserna av olika beslut. Sådant metodiskt förarbete ställer större krav på den enskilde tjänstemannen och på organisationen.



DNR 105-444-06

SID 3 (6)

I förslaget förs ett resonemang om de senaste årens diskussioner om *sociala krav och miljökrav* i upphandlingar och möjligheten att använda upphandling som ett verktyg för att uppnå ett hållbart samhälle. Slutsatsen är att rättsläget klarnat alltmer när det gäller miljökrav, även om det fortfarande finns vissa frågetecken. Förslaget innebär att staden kan ställa såväl sociala krav som miljökrav i upphandlingar, om sådana är relevanta. När det gäller sociala krav konstateras att staden endast har begränsade möjligheter att ställa sådana i upphandlingar. Hittills gjorda erfarenheter visar att den kritiska punkten, när man tillämpar sociala krav, är uppföljningsarbetet. Detta kräver både kompetens och resurser. Mot denna bakgrund avser SLK att ta fram anvisningar för hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar.

#### *Konkurrenspolicy*

SLK:s utvärdering från 2004 visar på att upphandling som genomförs på rätt sätt kan såväl motverka kostnadsökningar som bidra till verksamhetsutveckling.

SLK föreslår också 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 kontinuitet i verksamheternas driftsform, för att undvika oro bland brukare och personal samt hos den aktuella marknaden.

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. En tillförlitlig analys av förväntade kostnader för olika alternativ förväntas förebygga att upphandlingar avbryts på grund av oväntat höga anbud.

Inför varje verksamhetsupphandling föreslås att *en kommunikationsplan* upprättas. Denna ska beskriva hur verksamhetens brukare, anställda, de fackliga organisationerna samt handikapp- och pensionärsråd ska hållas informerade om hur processen fortskrider.

Ett avsnitt behandlar behovet av *insyn och säkerhet* i upphandlad verksamhet. Förslaget konstaterar att bestämmelser i kommunallagen innebär att staden i sina entreprenadavtal skall införa klausuler, som ger staden rätt att begära ut material från entreprenören. Sådant material kan i sin tur vara intressant för medborgarna att få del av och kan eventuellt lämnas ut efter sekretessprövning.

För att komplettera och förstärka de lagskydd som redan finns föreslås att det i alla upphandlingar av vård och omsorg ska finnas avtalsklausuler,



DNR 105-444-06

SID 4 (6)

som reglerar parternas arbete för att *förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden*.

Om *personal önskar ta över* och driva verksamhet i privat regi ("avknoppning") skall detta övervägas av nämnden utifrån dess kontinuitetsstrategi och övriga överväganden.

### **Förvaltningens synpunkter**

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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> Transparens innebär krav på förutsebarhet och öppenhet. Av krav på proportionalitet följer att kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband och stå i rimlig proportion till det som upphandlas.



DNR 105-444-06

SID 5 (6)

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.



DNR 105-444-06

SID 6 (6)

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

---

**Bilaga:**

Polycys för upphandling och konkurrensutsättning (SLK).