



Kansliavdelningen

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Karin Wallander
Tfn: 508 25 023

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2006-09-11

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN

2006-09-26
DNR 121-0396/2006

Till
Socialtjänstnämnden

Policy för upphandling och konkurrensutsättning

Remiss av förslag
(1 bilaga)

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har tagit fram två förslag till policydokument som anger hur staden ska arbeta med upphandling och konkurrensutsättning. Förvaltningen är i allt väsentligt positiv till förslaget och menar att dokumenten bör kunna lägga en bra grund för att arbetet med upphandling och konkurrensutsättning hanteras på ett likvärdigt sätt över staden.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande remitterat förslag till policy för upphandling och konkurrensutsättning. I samband med att kommunstyrelsen 2005 godkände en redovisning av utvärderingen av effekterna av den föregående majoritetens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet fick stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram två policys, en för upphandling och en för konkurrens. Förslaget har utarbetats av stadsledningskontorets (SLK) utvecklingsavdelning.

Förslaget har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder och fackförvaltningar. Remisstiden går ut den 23 oktober 2006.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samråd med berörda avdelningar inom förvaltningen.

Förslaget i korthet

Inledning

Inledningsvis konstateras att offentlig upphandling i stor utsträckning är en juridisk komplicerad process och att fokuseringen allt mer har kommit att ligga på det juridiska medan frågor som rör kostnadseffektivitet och goda affärer blivit eftersatta. 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 ekonomiutskottet. Genom denna hantering skapas förutsättningar att renodla upphandlingspolicyn till att bli ett policydokument med fokus på att staden ska göra goda affärer.

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

Upphandlingspolicy

I tidigare upphandlingspolicy har det uttryckts en restriktiv hållning emot centralupphandling. I detta förslag anges att det inom ett antal avtalsområden finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarande. Detta är exempelvis standardiserade varor och tjänster där det finns ett likartat behov inom staden. SLK föreslår vidare 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 läggs fokus på det arbete och strategiska överväganden som borde föregå en upphandling. Exempel på sådana överväganden är totalkostnadstän-

kande, noggrann kartläggning av den aktuella marknaden samt en analys av konsekvenserna av olika beslut.

I förslaget förs ett resonemang om de senaste årens diskussioner om sociala krav i upphandlingar och möjligheten att använda upphandling som ett verktyg för att uppnå ett hållbart samhälle. Slutsatsen är att staden endast har begränsade möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar. Mot denna bakgrund avser SLK att ta fram anvisningar om hur stadens nämnder och bolag kan arbeta med sociala krav i upphandlingar.

Konkurrenspolicy

SLK:s utvärdering från 2004 visar på att verksamhetsupphandling som genomförs på rätt sätt kan såväl motverka kostnadsökningar som bidra till verksamhetsutveckling. Av förslaget framgår att det ska ligga inom respektive nämnds ansvarsområde att avgöra när konkurrensutsättning av verksamhet ska ske.

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.

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 att få en kontinuitet i verksamheternas driftsform för att undvika oro bland brukare, personal och den aktuella marknaden.

Inför varje verksamhetsupphandling föreslås att en kommunikationsplan upprättas som beskriver hur verksamhetens brukare, anställda och de fackliga organisationerna ska hållas informerade om processens fortskridande.

För att komplettera och förstärka de lagskydd som redan finns föreslås att det i alla upphandlingar av vård och omsorg ska finnas avtalsklausuler som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden.

Förvaltningens synpunkter

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 centralupphandling, 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 förfrågningsunderlag.

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 egenregi-verksamhet konkurrensutsätts. Att under processens gång kontinuerlig informera berörda parter bidrar till att minska en eventuell oro för förändringen och att förhindra ryktes-spridning. 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.